

**Estado, mercado y democracia:
oportunidades y límites de la
participación ciudadana en el
fortalecimiento de la gobernabilidad
democrática**

Roberto P. Guimarães

Roberto P. Guimarães

Brasileño, Licenciado (B.A.) en Administración Pública, Maestro (M.A.) y Doctor (Ph.D.) en Ciencias Políticas. Profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas, en Rio de Janeiro, Brasil. Se desempeñó como Funcionario permanente de la Organización de Naciones Unidas entre 1983 y 2007, en la CEPAL, en Santiago de Chile (entre 1983 y 2003, en la División de Desarrollo Social, en el ILPES y en la División de Desarrollo Sostenible) y en el Secretariado de las Naciones Unidas en Nueva York (entre 2003-2007, como Jefe de Análisis Social y Política del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales). Actuó en la Coordinación Técnica de las Conferencias Mundiales de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Rio-92 y Rio+5, en Brasil, y Rio+10, en Sudáfrica). Coordinó, entre 2004 y 2005, la preparación del Informe sobre la Situación Social en el Mundo (publicado por Naciones Unidas como *The Inequality Predicament*, 2005). Entre otras actividades académicas es Vicepresidente del Comité Científico del Programa Internacional sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global de UNESCO, y Profesor Visitante del Doctorado en Ambiente y Sociedad de la Universidad Estadual de Campinas, en Brasil, y de diversos programas de posgrado en universidades de Argentina, Bolivia y Chile. Autor de 200 publicaciones en 20 países sobre desarrollo político y la formulación de políticas sociales y ambientales, incluyendo *The Ecopolitics of Development in The Third World: Politics and Environment in Brazil* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1991, 1994), ganador de premios otorgados por la Revista *Choice*, la Asociación de Estudios Internacionales (ISA) y el Consejo de Estudios Latinoamericanos de Nueva Inglaterra (NECLAS).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Fundación Getulio Vargas
Escola Brasileira de Administração Pública y de
Empresas
Praia de Botafogo 190, Sala 522
22250-900, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Tel.: (55-21) 2669-5786
Fax: (55-21) 2559-5710
E-mail: roberto.guimaraes@fgv.br

Pocos temas han sido sometidos tan fuertemente a los vaivenes ideológicos y hasta de la moda intelectual como el rol del Estado en el desarrollo y, subyacente a éste, el papel de la participación de la ciudadanía en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Estado, mercado y democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática *

Introducción: los vaivenes ideológicos sobre el rol del Estado

Pocos temas han sido sometidos tan fuertemente a los vaivenes ideológicos y hasta de la moda intelectual como el rol del Estado en el desarrollo y, subyacente a éste, el papel de la participación de la ciudadanía en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Si en los años cincuenta hubo un intento concentrado de sustituir el Estado, hasta entonces dominante en los análisis políticos, por la sociedad, la práctica del desarrollo, en particular en América Latina, siguió otorgando un rol central a las instituciones estatales (Guimarães, 1987). Sin embargo, pese a resultados efectivamente espectaculares en materia de crecimiento y de inclusión social verificados en las décadas siguientes, resultados que, dicho sea de paso, habían sido logrados precisamente mediante una fuerte intervención del Estado, la crisis del endeudamiento externo de mediados de los ochenta puso al Estado nuevamente en el banquillo, ahora en manos de los organismos financieros multilaterales, en especial del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En efecto, los "mandamientos" de lo que quedó conocido como el Consenso de Washington preconizaban, además de la liberalización financiera y comercial, el achicamiento del Estado y el paso de gran parte de sus obligaciones al mercado (Williamson, 1990).

Pese a ello, luego de una década de aplicación de los "programas de ajuste estructural", la evidencia empírica desmintió la teoría

Recibido: 26-07-2007. Aceptado: 07-01-2008.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

El autor agradece los valiosos comentarios y contribuciones hechas por Joana Bezerra, Consultora de EBAPE-FGV.

Quizás como respuesta a las nuevas realidades, el péndulo ideológico vuelve a mirar al Estado con renovado interés, a medida que las experiencias de los países iban demostrando la insensatez de privatizar las funciones del Estado a gran escala.

según la cual, una vez superados los desequilibrios fiscales, se lograría recuperar el sendero del crecimiento para beneficio de los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas. Preconizaban los apóstoles del pensamiento neoconservador que las economías de la región, libradas a las fuerzas del mercado, y libres además del peso de un Estado anquilosado, podrían finalmente afrontar los rezagos sociales, reducir la pobreza y las desigualdades. Las estadísticas se hicieron cargo de revelar el contenido altamente ideológico de tales propuestas, cuyo sustrato teórico no encontraba asidero en la historia de América Latina.

Estudios recientes comprueban cómo el mundo llega al Tercer Milenio con situaciones de agravamiento en las situaciones de pobreza e indigencia, excepto en China e India, y, sin lugar a dudas, con niveles más agudos de desigualdad en prácticamente todos los rincones del planeta, incluso en los países desarrollados. De hecho, si se excluye a China e India, la desigualdad ha crecido en todos los demás países (Naciones Unidas, 2005). Análisis de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe son también elocuentes sobre la situación en la región. En San Pablo, por ejemplo, se ha duplicado entre 1990 y 2000 la proporción de trabajadores asalariados (i.e., de la población económicamente activa-PEA-formal) en la industria sin contrato de trabajo y sin cobertura de seguridad social, del 9 al 22 por ciento. En Argentina, el 22 por ciento de los asalariados del sector formal en áreas urbanas no tenían contrato de trabajo en 1990, pasando a 33 por ciento en 1996. Si en 1990 el 30 por ciento de la fuerza laboral asalariada de Argentina no tenía cobertura de seguridad social, en 1997 ésta ya alcanzaba el 38 por ciento (CEPAL, 2000).

Quizás como respuesta a las nuevas realidades, el péndulo ideológico vuelve a mirar al Estado con renovado interés, a medida que las experiencias de los países iban demostrando la insensatez de privatizar las funciones del Estado a gran escala. Poco a poco se ha ido reconociendo que el Estado sigue jugando un rol clave en el desarrollo social y económico, y sus funciones no pueden ser asumidas en su totalidad por el sector privado (Naciones Unidas, 2004 y 2005). De partida, el mercado jamás ha sido un principio fundacional de la sociedad. Hasta instituciones conservadoras como el Banco Mundial (1997) llegaron al final del siglo reconociendo que el Estado, es decir, la regulación pública, extra-mercado, no puede

renunciar a sus responsabilidades en materia de educación, desarrollo científico y tecnológico, la preservación del medio ambiente y la conservación del patrimonio de biodiversidad que está en la base de las actividades productivas.

Se ha ido imponiendo también el reconocimiento de que la regulación pública y las políticas dirigidas por el Estado todavía ofrecen contribuciones al proceso de desarrollo que son *únicas, necesarias e indispensables* (Guimarães, 1996). La importancia del Estado es *única* porque trasciende la lógica de las fuerzas del mercado, sobre todo en ámbitos como la ética, la igualdad, la justicia social y la defensa de los derechos intrínsecos a la ciudadanía, ámbitos que son ajenos a los mecanismos y las instituciones del mercado. La regulación estatal es también *necesaria* porque la lógica misma de la acumulación de capital necesita del suministro de "bienes públicos" y "bienes de interés social" que no pueden producirse de manera espontánea en un mercado competitivo, con profundas insuficiencias de información y con crecientes externalidades. Por último, el Estado y la regulación pública son *indispensables* para afrontar desafíos como el riesgo ambiental, la vulnerabilidad y la exclusión social, y muchos otros temas para los cuales no tiene cabida el cálculo microeconómico. Entre otros motivos, porque actores y variables como "generaciones futuras" o "largo plazo" son extrañas al mercado, cuyas señales responden a la asignación óptima de recursos en el corto plazo.

Por último, lo que une y le da sentido a esta comprensión es la necesidad de una nueva *ética* del desarrollo. Además de importantes elementos morales, estéticos y espirituales, esta concepción guarda relación con al menos dos fundamentos de la justicia social: la justicia *productiva* y la justicia *distributiva*. La primera se dirige a garantizar las condiciones que permiten la existencia de igualdad de oportunidades para que las personas participen en el sistema económico, la posibilidad real por parte de éstas para satisfacer sus necesidades básicas, y la existencia de una percepción generalizada de justicia y de tratamiento acorde con su dignidad y con sus derechos como seres humanos. La ética en cuanto materialización a través de la justicia distributiva se orienta a garantizar que cada individuo reciba los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de los demás individuos (Wilson, 1992).

Constituye, por tanto, un cambio significativo reconocer al fin que se hace imprescindible la participación del Estado para

fomentar el desarrollo, promover la erradicación de la pobreza extrema y eliminar las formas más dramáticas de desigualdad en el acceso a recursos económicos y de poder. Del mismo modo, la igualdad de derechos políticos y civiles de los grupos vulnerables y marginados se ha colocado en la agenda pública con renovada fuerza, en gran parte como consecuencia del mayor número de organizaciones de la sociedad civil y de su creciente influencia. Pareciera oportuno intentar, pues, ofrecer una visión panorámica de las posibilidades de la participación en América Latina, subrayando el cambiante rol de Estado a partir de la nueva oleada de globalización, como asimismo, las características, límites y requisitos de la participación en ese contexto, sin dejar de reconocer las iniciativas más destacadas en la actualidad. Para tales propósitos, se rescata en esta oportunidad los principales lineamientos de dos análisis anteriores sobre el tema (Guimarães, 1987, 1996 y 2003).

Estado y mercado en tiempos de globalización

Como el proceso de hegemonización de la nueva modernidad ha cobrado fuerza a partir de la caída del Muro de Berlín, no son pocos los que se apresuraron en declarar "el fin de la historia", colocando en un mismo plano la liberalización de los mercados y la democracia (Fukuyama, 1990). No obstante, el desarrollo histórico de las luchas sociales sugiere que la destrucción de un tipo de Estado no puede ser confundido con la construcción de uno nuevo. Que la crisis económica, precisamente la de las economías de mercado central planificado, haya sido responsable por la caída del Estado omnipresente no puede llevar al disparate de concluir que será esa forma específica de funcionamiento de la economía internacional que proveerá las fundaciones de un nuevo tipo de sociedad y de un nuevo ordenamiento político del Estado.

En realidad, la discusión de replantear lo que Aníbal Pinto llamaba hace casi dos décadas "*el falso dilema entre Estado y mercado*" ya debiera estar pasada de moda. Vale recordar sus palabras: "De un lado queda en claro el papel indispensable e irrenunciable del Estado en cuanto a establecer los grandes objetivos sociales y procurar que las fuerzas del mercado se ajusten en la medida de lo posible a esos designios. El segundo sería que ese propósito no puede ignorar la vigencia histórica de ese mecanismo en una sociedad presidida por la escasez, de modo que lo que se

Las propuestas de muchos progresistas latinoamericanos, cuando se metamorfosean en "pragmáticos" en el poder, pueden encerrar ciertas paradojas. Entre engancharse en la defensa extrema del mercado y engancharse en defender al Estado, uno termina abogando por un Estado que no sea neoliberal pero que no sea a la vez intervencionista.

realiza para modificar sus bases y para redirigir sus impulsos no puede llegar al extremo de provocar lo que bien podría calificarse -a la luz de variadas experiencias históricas- como la 'venganza' del mercado" (Pinto, 1978: 33).

Tampoco hay que perder de vista la metamorfosis de nuestra percepción respecto del mercado. Como nos recuerda Fernando Henrique Cardoso (1995), en los siglos XVII y XVIII, el mercado se expandió por la vía del comercio, convirtiéndose en un elemento "civilizador" para contener el arbitrio de la aristocracia. En consecuencia, en el siglo XIX no se veía al mercado como un modelo en oposición al Estado, sino como instrumento de transformación de las relaciones sociales hacia niveles superiores de sociabilidad. En el siglo pasado, en cambio, fue precisamente el Estado que pasó a ser considerado como el contrapunto bondadoso para contener las fuerzas ciegas del mercado que, abandonadas a sí mismas, serían incapaces de realizar la felicidad humana. Pareciera en tanto que en la actualidad de nuevo se considera el mercado como sinónimo de libertad y democracia.

No obstante lo anterior, como insinúa el dicho popular, "otra cosa es con guitarra", y las propuestas de muchos progresistas latinoamericanos, cuando se metamorfosean en "pragmáticos" en el poder, pueden encerrar ciertas paradojas. Entre engancharse en la defensa extrema del mercado y engancharse en defender al Estado, uno termina abogando por un Estado que no sea neoliberal pero que no sea a la vez intervencionista. Esto conduce a la paradoja señalada en un seminario organizado por el mismo Cardoso para inaugurar su primer período como Presidente del Brasil, y que reunió a un grupo de connotados intelectuales para discutir los desafíos presentes y las propuestas para superarlos: "*un tipo de Estado que sea capaz de hacer lo que se debe hacer, pero no sea capaz de hacer lo que no se debe hacer*" (Przeworski, 1995: 23). Un Estado que tenga plena capacidad para intervenir pero que esté suficientemente aislado de presiones de los intereses privados para decidir cuándo intervenir. Esto, señala acertadamente Przeworski, revela ser una prescripción inadecuada, puesto que "*el motor del crecimiento son las externalidades que el mercado no provee con eficiencia; a menos que el Estado intervenga, aunque en forma extremadamente selectiva, no habrá crecimiento*" (Przeworski, 1995: 24).

Acorde con los análisis de Aníbal Pinto de hace dos décadas, Przeworski concluye que el falso dilema Estado versus mercado

oscurece el hecho de que lo que está en juego son arreglos institucionales que incentiven e informen adecuadamente a los agentes económicos privados y estatales, para que éstos se comporten en forma beneficiosa para la colectividad en su conjunto.

Si la globalización ha llevado al "endiosamiento" del mercado, ha llevado también a la "demonización" del Estado, lo cual, como diría el cantautor cubano Silvio Rodríguez, "*no es lo mismo, pero es igual*". Nadie cuestiona que el Estado latinoamericano llegó a estar sobre-dimensionado, sobre-endeudado y sobre-rezagado tecnológicamente. Antes de una simple consecuencia de la incuria de gobernantes populistas "irresponsables", tales predicamentos han sido el resultado de una realidad histórica de consolidación de sociedades nacionales y de "despegue" del crecimiento que no se puede descalificar a la ligera.

Resulta también, y como mínimo, paradójico que los predicadores del libre mercado, del achicamiento del Estado y de la privatización a la ultranza, sean los primeros en no aplicar en sus mismos países lo que sermonean al resto del mundo, como es el caso por ejemplo de los Estados Unidos. Como es sabido, uno de los resultados de la aplicación del llamado "Consenso de Washington" ha sido la masiva privatización de los servicios públicos en prácticamente todos los países latinoamericanos. Ahora bien, en los Estados Unidos de Norteamérica, 3 de cada 4 ciudadanos es abastecido por empresas estatales de servicios de agua. El gobierno mantiene la propiedad de casi el 100% de sistema de alcantarillado. De los aproximadamente 3.000 sistemas de generación y/o distribución de energía eléctrica en Estados Unidos, 2.000 son de propiedad pública, estatales o de cooperativas de consumidores. Y de acuerdo con las normas de la Comisión Federal de Comunicaciones, agencia estatal que regula la prestación de servicios de telecomunicaciones, está vedado conceder licencias de telefonía a empresas que tengan más del 25% de su capital en poder de extranjeros (Palast, 1997).

La economía de mercado, que, en verdad, ha estado desde siempre con nosotros aunque con distintos matices, es excelente generadora de riqueza, pero es también productora de profundas asimetrías sociales y ambientales. Por eso mismo, el Estado (o el nombre que se quiera dar a la regulación pública extra mercado) no puede renunciar a su responsabilidad en áreas clave como la educación, el desarrollo científico y tecnológico, la preservación

Para complicar aún más las cosas, el resultado de la globalización y de la sacralización del mercado conduce precisamente a generalizar las críticas hacia los políticos y sus organizaciones. El desencanto de la política es la contrapartida del auge de la ideología neoliberal.

del medio ambiente y del patrimonio biogenético, y traspasarlas al mercado. Esto no contradice la tendencia a la expansión del liberalismo económico, que también obedece a una evolución histórica más que a un capricho ideológico, pero supone adaptar la economía de mercado a las condiciones y posibilidades reales del mundo en desarrollo.

El equilibrio entre ese tipo de maniqueísmo Estado-Mercado disfrazado en pragmatismo posmoderno sólo puede ser encontrado en la política. Para complicar aún más las cosas, el resultado de la globalización y de la sacralización del mercado conduce precisamente a generalizar las críticas hacia los políticos y sus organizaciones. La crisis del Estado es pues también una crisis de las formas de hacer política en la región, con importantes repercusiones para los temas relacionados con la gobernabilidad. El desencanto de la política es la contrapartida del auge de la ideología neoliberal, llevando a niveles de paroxismo las relaciones entre lo público y lo privado en favor del interés privado. No debiera sorprender que todo lo que es público, incluyendo el "hombre" público y más precisamente el político, sea visto con sospecha o desencanto. Y es en el vacío de la política que los grupos económicos, los medios de comunicación y los resquicios oligárquicos del pasado reciente enquistados en los nichos clientelistas del Estado, todos travestidos en agentes de la modernidad basada en la ideología neoconservadora, pasan a definir la agenda pública y a actuar como poderes fácticos de gran influencia en la resolución de los problemas nacionales.

Sin embargo, desde una perspectiva democrática, no existen postulaciones capaces de defender sólidamente la tesis de que la elaboración y gestión de la vida pública pueda realizarse sin la mediación de la política. Los partidos políticos, a su vez, son insustituibles para la profundización de la democracia, para el mantenimiento del consenso mínimo alrededor de un proyecto nacional y para la transformación del estilo de desarrollo concentrador y excluyente todavía vigente, razones por las cuales es fundamental recuperar el prestigio de la actividad y de las instituciones políticas en nuestros países (Guimarães y Vega, 1996).

En resumen, si ya no podemos contar con la intervención del Estado, sí lo necesitamos para garantizar la constitución de espacios y reglas de negociación entre actores independientes, incluso estatales. Este Estado no es el movilizador ni el intervencionista del

Pocas son las iniciativas que toman en cuenta, anticipadamente, el hecho de que para que los sectores más marginados de la sociedad puedan efectivamente participar y beneficiarse del desarrollo, se hace indispensable eliminar los obstáculos estructurales que impiden una participación autónoma de la ciudadanía, tales como el acceso a recursos y activos económicos y políticos.

pasado, sino un Estado regulador, facilitador, asociativista y estratégica, que garantice la calidad y cobertura de los servicios públicos, y que ofrezca los cimientos institucionales y estratégicos para el crecimiento con bases más equitativas que en el pasado. La experiencia histórica no sólo en América Latina sino en muchas otras partes del mundo demuestra que el desarrollo, librado exclusivamente a las fuerzas de mercado, tiende a reproducir las condiciones iniciales del proceso, con todas sus secuelas de desigualdad y de exclusión sociales. Como señala con gran propiedad Lechner (1995: 65), ni el viejo estatismo ni el nuevo antiestatismo ofrecen una perspectiva adecuada: "Frente a la preeminencia avasalladora del mercado, conviene recordar la paradoja neoliberal: los casos exitosos de liberalización económica no descansan sobre un desmantelamiento del Estado sino, muy por el contrario, presuponen una fuerte intervención estatal".

Ello cobra aun más importancia cuando se reconoce que la gobernabilidad, que se definía hasta hace muy poco en función de la transición de regímenes autoritarios a democráticos, o en función de los desafíos antepuestos por la hiperinflación y la inestabilidad económica, se funda hoy en las posibilidades de superación de la pobreza y de la desigualdad. Como afirma la edición de 1994 del Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): "nadie debiera estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque nació en la clase equivocada, en el país equivocado o con el sexo equivocado".

Participación y gobernabilidad democrática

En el contexto del papel del Estado en el desarrollo, en particular las seguidas iniciativas de reforma del aparato público, un tema recurrente es el de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan su destino y su vida cotidiana. No ha sido, tradicionalmente, un tema fácil. Pocas son, por ejemplo, las iniciativas que toman en cuenta, anticipadamente, el hecho de que para que los sectores más marginados de la sociedad puedan efectivamente participar y beneficiarse del desarrollo, se hace indispensable eliminar los obstáculos estructurales que impiden una participación autónoma de la ciudadanía, tales como el acceso a recursos y activos económicos y políticos (ingresos, derechos de propiedad, información, etc.).

Por otra parte, se hace siempre indispensable reconocer algunos límites insoslayables de la participación social (Guimarães, 1987).

Considerando que ésta es normalmente impulsada desde el Estado, está siempre presente la tentación de transformarla en movilización y control social. Además, como las variables que intervienen en la participación son múltiples y dinámicas, algunos componentes básicos de las iniciativas de reforma del Estado pueden a veces contraponerse a los objetivos de la participación. Me refiero, por ejemplo, al permanente impulso por descentralizar la acción del Estado, no sólo en aras de la eficiencia administrativa sino también en pos del empoderamiento de la sociedad. Entretanto, si aceptamos el hecho de que la participación contiene un alto grado de conflictividad y pone al descubierto intereses divergentes, en condiciones que lo que la legitima es precisamente producir cambios estructurales en la distribución de poder político, las tendencias a la descentralización requieren también cierto grado de centralización de decisiones precisamente para transformar posibles *impasses* en oportunidades de desarrollo y de profundización democrática.

La participación, concebida en un contexto de desarrollo que abarca situaciones iniciales de extrema pobreza socioeconómica y política, adquiere, pues, para los sectores populares, un carácter estratégico de suma importancia. Significa luchar por conquistar su ciudadanía como individuos, y por conquistar el rol de sujeto de su propia historia y desarrollo en cuanto miembro de un grupo social, actualizando de esa forma los objetivos de solidaridad, equidad y democracia. La participación en el desarrollo tiene por objeto producir cambios de todo orden, tanto en la esfera pública como privada. Sin embargo, los cambios estructurales no se producen por el solo hecho de que la estrategia adoptada sea más o menos participativa.

La mayoría de los proyectos de desarrollo rural, por ejemplo, persiguen transformar las relaciones en el campo de modo de permitir la penetración de la agricultura moderna en un ámbito tradicionalmente dominado por la agricultura familiar, o bien favorecer una mejor articulación entre ambas. Una empresa de tal envergadura no puede adquirir alguna permanencia en el tiempo sin provocar más distorsiones y desigualdades que las ya existentes sin llevar a cabo, por ejemplo, un programa de reforma agraria que democratice el acceso a la propiedad de la tierra. Del mismo modo, no es suficiente garantizar el acceso a la tierra.

Existen conflictos entre los valores y estrategias de participación planteados por grupos -muchas veces reducidos- de líderes políticos y representantes de la burocracia estatal, y el contenido autoritario de los valores y prácticas todavía vigentes en la sociedad y, muy particularmente, en el Estado.

Hay que garantizar que los instrumentos de política crediticia, fiscal, de asistencia técnica, entre otras, permitan el efectivo ejercicio de ese derecho de manera productiva. Tampoco se puede concebir la participación si no se promueve el surgimiento de organizaciones que defiendan autónomamente sus intereses, como son los sindicatos, las cooperativas y otras formas asociativas.

Es precisamente en ese momento que el consenso logrado acerca de los objetivos generales de cambio asumen un carácter conflictivo que, de no ser previsto y bien administrado, echa por tierra hasta las más sinceras intenciones participativas. Ello equivale a decir que existen conflictos entre los valores y estrategias de participación planteados por grupos -muchas veces reducidos- de líderes políticos y representantes de la burocracia estatal, y el contenido autoritario de los valores y prácticas todavía vigentes en la sociedad y, muy particularmente, en el Estado. Conviene recordar un comentario que ilustra muy bien lo señalado recién: "Un chiste habitual en los medios internacionales relata un intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de 'vender' la idea de reforma agraria, de la industrialización, de un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, de un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es evitar que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión" (Seers, 1972: 428).

A raíz de la trayectoria reciente de muchos países de la región, se podría sugerir que las desigualdades sociales y, en buena medida, la inestabilidad de la democracia latinoamericana, radica no tanto en una insuficiencia de recursos, o en la falta de dinamismo económico, sino en la distribución de recursos que de hecho ya están disponibles. Por otro lado, acumulación, distribución y ciudadanía constituyen no sólo procesos inseparables, sino que, además, son sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico. De ser así, la evolución económica, social y política de la región estaría indicando la necesidad de superar la disyuntiva entre progreso material y justicia social. No se puede ocultar el hecho de que éste es un desafío netamente político, lo cual sólo se puede afrontar a través de la construcción de alianzas entre los distintos grupos sociales, de modo de proveer la base de consenso para la necesaria reforma de las instituciones públicas.

El reto institucional planteado por el desarrollo latinoamericano se resume, a nivel micro, en la democratización social, y a nivel macro, en la democratización del Estado.

En ese sentido, la participación se confunde con organización social autónoma. El reto institucional planteado por el desarrollo latinoamericano se resume, a nivel micro, en la democratización social, y a nivel macro, en la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de los recursos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones, y la capacitación para la toma de decisiones. El segundo se logra a través de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, de la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública. No hay cómo eludir los rasgos utópicos de esos objetivos. Sin embargo, imaginar un proceso como el de la "perestroika" o lo que llevó a la caída del Muro de Berlín, hace algunas décadas, también sonaría como algo inalcanzable. No hace daño, por tanto, recuperar algo de la utopía de la justicia social y de la democracia, aún más luego de una década de oleada neoconservadora y de intentos de imposición del "pensamiento único".

Si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponían límites "naturales" a la participación, por ende a la democracia, puesto que las decisiones económicas se basan en una racionalidad técnica, instrumental, a la cual es ajena la idea de participación y de justicia social (que se supone obedecen a una "irracionalidad" política en la resolución de conflictos), la presencia cada día más fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado, por tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo social hegemónico, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas sociales concretas.

Esto conduce a destacar que el énfasis en políticas que promuevan un cambio en el estilo de desarrollo vigente, tiene por requisito y por resultado cambios significativos en la distribución del poder. Al mismo tiempo, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y participativos de las nuevas opciones de desarrollo, se pueden vislumbrar mayores dificultades de orden político para su puesta en práctica, aunque todos profesen su adhesión a esos ideales. Como señala Levin (1971: 71), "ningún proponente del

Tomándose en cuenta el descrédito a que ha sido sometida la política y las instituciones públicas, y luego de un pasado reciente de regímenes autoritarios y represivos, antes de preguntarse por qué y cómo la gente participa, debemos sorprendernos que, pese a todo, todavía se esté dispuesto a participar.

autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, sería lo suficientemente estúpido para destruir la fachada de las instituciones democráticas". El análisis de los requisitos para que se materialice un estilo de desarrollo equitativo en lo económico, y democrático y participativo en lo político, no debe disimular pues nuestro profundo escepticismo sobre las posibilidades reales de que esto ocurra en el contexto histórico del capitalismo en la periferia. Nunca estará de más recordar que los esfuerzos por ampliar la participación social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad.

Habida cuenta de esas reflexiones, se hace adecuado introducir algunos criterios para evaluar iniciativas de participación. Antes, todavía, no se puede dejar de reiterar que la participación no es una panacea para solucionar los rezagos e injusticias de nuestras sociedades. Es cierto que nadie encontrará un político o un gobierno que **no** defienda la participación de la ciudadanía como algo intrínsecamente bueno y necesario. Además de lo sugerido por Murray Levin, hay que reconocer también que un consenso tan generalizado sólo es posible porque "contiene cierta dosis de hipocresía y requiere, también, un acuerdo tácito de no llegar a definir el término en forma precisa" (Wolfe, 1984: 164). Por otra parte, los ciclos más largos de la historia latinoamericana ponen en tela de juicio la participación. En definitiva, tomándose en cuenta el descrédito a que ha sido sometida la política y las instituciones públicas, y luego de un pasado reciente de regímenes autoritarios y represivos, antes de preguntarse por qué y cómo la gente participa, debemos sorprendernos que, pese a todo, todavía se esté dispuesto a participar.

Requisitos para una efectiva participación en democracia

No obstante los diversos significados que se atribuyen a la participación, lo cierto es que existe un supuesto implícito al asignarse importancia a este concepto, tanto como un derecho humano (que se justifica como un *fin* en sí mismo) como un *instrumento* que garantiza a la población influir en las decisiones públicas. El supuesto de que todas las personas desean participar y lo harán siempre que se les permita. Ello permite subrayar que la participación constituye,

por definición, un acto *voluntario*. La participación obligatoria es falsa y engañosa. Puede presentar resultados espectaculares en el corto plazo, principalmente si se la mide en términos de indicadores formales como asistencia a reuniones, participación en votaciones y otros. Sin embargo, representan rituales que no contribuyen en absoluto al fortalecimiento y autonomía de las organizaciones ciudadanas, y desaparecen tan pronto se extingue el estímulo externo o sobreviene la represión, dejando en su lugar la pasividad o el rechazo y resentimiento, según sea el caso.

Ahora bien, tal como la dificultad de acceso a bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política. Hay que reconocer, por de pronto, que somos sociedades social y económicamente pobres, y políticamente miserables. Si bien es cierto que la trayectoria de muchos países revela períodos de funcionamiento del régimen democrático, la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy día, es por lo general ajena a nuestra formación histórica. Aun en las situaciones en que han sido respetados los ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del legislativo y la realización regular de elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. Las debilidades de los sistemas de partidos reducen aun más las elecciones a ejercicios de democracia formal.

Desde el punto de vista de la comunidad, un requisito básico es la *capacidad de organización*. Es cierto afirmar que un grupo social seguirá siendo políticamente pobre mientras no logre organizarse. Asimismo, una sociedad sólo podrá proclamarse en verdad democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la justicia social, en la medida en que se viabilice el ejercicio real de esos ideales a través de procesos sociales concretos, o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. Eso requiere, de partida, el ejercicio de *los derechos más elementales de ciudadanía*, tales como el derecho de celebrar reuniones, de pertenecer a partidos políticos y a organizaciones de clase, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual. Hace falta la representación y la participación, lo que permite el surgimiento de una acción común y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva. Además, la práctica democrática supone que

Se hace indispensable definir el tipo y grado de autonomía de las organizaciones sociales para intervenir en el proceso de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la propiedad y uso de los recursos naturales, y a la acumulación y distribución del excedente.

los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva deben asegurar la intervención en la toma de decisiones y en la puesta en práctica de políticas y programas. En caso contrario, estaríamos consolidando lo que muchos han correctamente clasificado como "democracias delegativas", en las cuales la ciudadanía pasa un cheque en blanco a cada 4, 5 o 6 años y, cuando mucho, puede manifestar su descontento sobre decisiones específicas en una u otra consulta pública sin mayor trascendencia.

Por otro lado, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva puedan *asegurar la intervención en la toma de decisiones* y en la ejecución de las alternativas de política. Se hace pues indispensable definir el *tipo y grado de autonomía* de las organizaciones sociales para intervenir en el proceso de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la propiedad y uso de los recursos naturales, y a la acumulación y distribución del excedente. Se revela igualmente clave la existencia de *múltiples instancias de intervención* en el proceso de formulación de políticas, para permitir que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, como asimismo posibilitar sucesivas transformaciones en el diseño de políticas, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción acerca de las prioridades que se debe atribuir a ellas.

Más aun, la existencia de canales alternativos para la participación de la comunidad permite atender de manera más adecuada a ciertos grupos sociales específicos. Es sabido, por ejemplo, que las mujeres todavía encuentran posibilidades muy limitadas para su participación en muchos países de la región. Normalmente, las oportunidades para la participación femenina adolecen de un sesgo masculino, ya que su inserción sólo se legitima cuando, por ausencia del hombre, la mujer asume el rol de jefa del hogar. Sin embargo, existen situaciones específicas de discriminación y privación que éstas deben enfrentar, como mujeres de estratos populares, y que dan lugar a reivindicaciones que no siempre encuentran un cauce adecuado en las organizaciones existentes.

Desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las elites. Ello debe dar lugar a acciones tendientes a fortalecer una *estructura de oportunidades de participación* que permita la satisfacción de necesidades desde la perspectiva de los sectores

En síntesis, la profundización de la democracia mediante la participación requiere del fortalecimiento de las oportunidades para el surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base.

involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores, se trata también de asignar mayor peso específico a las organizaciones no gubernamentales que representen los intereses de amplios sectores sociales.

Íntimamente ligado a este último aspecto, y también a la necesidad de frenar el crecimiento del aparato estatal, se encuentra la *delimitación de los diversos ámbitos de la acción social*, público, privado y comunitario. Como nadie "vive" en Bolivia o Chile, y sí en La Paz o Santiago, o aun en comunidades específicas, una estrategia de desarrollo participativa requiere la delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, hay que definir dónde termina la acción estatal y dónde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga también por un creciente margen de maniobra para las organizaciones no gubernamentales, que conforman el dominio de la acción comunitaria, ni estatal ni privada.

Lo anterior supone también un cierto grado de *flexibilidad* de la estructura institucional, puesto que uno de los mayores enemigos de la participación es el apego a normas burocráticas rígidas, que muchas veces tienen sentido para los planificadores o el gobierno central, pero que no se aplican a las condiciones locales o a una determinada coyuntura. Como ya se ha señalado, un modo eficaz para imprimir flexibilidad a la estructura burocrática y a la planificación es la *descentralización* de las decisiones y de los recursos. Sin embargo, hay que evitar recurrir a la tradicional "delegación de facultades para la ejecución" como forma de descentralización. Ésta exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e incluso, modificar normas y reformar decisiones anteriores, si fuera necesario.

En síntesis, la profundización de la democracia mediante la participación requiere del fortalecimiento de las oportunidades para el *surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base*. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual estos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo. Se trata, por ende, de

posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición y búsqueda de los objetivos prioritarios de la acción estatal. Eso supone niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación ofrece el instrumental necesario para el procesamiento de información. Supone, a la vez, el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información sobre la realidad, así como la capacitación de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos.

Un brochazo sobre la participación en América Latina

La región revela una larga historia de intentos de promover la participación en la esfera pública, aunque con los mismos altibajos característicos de la evolución de la democracia en nuestros países. Ella se fortalece de la mano del surgimiento con fuerza del desarrollo local en décadas recientes, y contribuye y a la vez se beneficia de las iniciativas permanentes de descentralización del Estado. En términos más generales, la forma más frecuente para materializar la participación de la sociedad ha sido la de co-gestión, en especial en la puesta en práctica de proyectos en la esfera social. El ámbito en el cual la participación ha experimentado el mayor crecimiento ha sido en temas de administración de los recursos públicos, a través de los llamados "presupuestos participativos". Las experiencias exitosas realizadas en Brasil en las últimas dos décadas han contribuido a la generalización de esa práctica en América Latina. Además de su difusión en distintos niveles de gobierno en Brasil, en Perú, por ejemplo, se estima la existencia de más de 1.500 instancias de participación a partir de la Ley de Presupuestos Participativos. Iniciativas como las de los Consejos Consultivos en Argentina, el pionero Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, el Plan Estratégico de Villa El Salvador en Perú, el programa Cultura Ciudadana de Bogotá y el programa de habitación popular de Costa Rica, entre muchos otros, constituyen sin duda una demostración elocuente del vigor de la participación en la región.

En Argentina, la participación asume su protagonismo reciente a partir de la aprobación del Plan Nacional de Modernización del Estado en 2001, en el cual se destaca la Carta Compromiso con el

Iniciativas como las de los Consejos Consultivos en Argentina, el pionero Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, el Plan Estratégico de Villa El Salvador en Perú, el programa Cultura Ciudadana de Bogotá y el programa de habitación popular de Costa Rica, entre muchos otros, constituyen sin duda una demostración elocuente del vigor de la participación en la región.

Ciudadano que contiene los objetivos explícitos de ofrecer un alto patrón de cualidad de los servicios, promover la información y la comunicación con la ciudadanía, además de incrementar la participación, monitoreo y evaluación de los programas y actividades del gobierno. En Bolivia, el marco legal más importante fue la Ley de Participación Popular de 1994, que llevó a institucionalizar la participación en el país. La Ley Nacional del Diálogo, del 2000, significó un impulso renovado a la abertura del aparato estatal. De hecho, desde antes ya existían instancias impulsadas para fortalecer la ciudadanía como, por ejemplo, las Redes Ciudadanas, las Noches Parlamentarias en La Paz y los Encuentros de Decisiones Concurrentes.

Además de los ya mencionados presupuestos participativos, Brasil presenta experiencias igualmente significativas en materia de participación. Quizás las más importantes sean en las áreas de la salud y de la educación. Los Consejos Municipales de Salud han sido creados para implementar el Sistema Único de Salud, tienen carácter deliberativo y la mitad de los miembros son de usuarios de los servicios de salud, mientras una cuarta parte son profesionales del sector y la otra cuarta parte representan los prestadores de servicios. Algo semejante ocurre con los Consejos Municipales de Educación, que desempeñan un papel rector en la definición, fiscalización y evaluación de las políticas educacionales, y sus decisiones van desde la distribución de recursos hasta la indicación de los dirigentes de las escuelas.

En Colombia, un marco reciente para la institucionalización de la gestión participativa ha sido la Constitución de 1991, al traspasar la responsabilidad de aplicación de los programas de seguridad pública a los niveles más locales de gobierno, lo que culminó con el exitoso y ya señalado ejemplo del programa Cultura Ciudadana en Bogotá. Entre otras iniciativas, destaca también el Plan Nacional de Formación de Veedores para aumentar la participación en el control y fiscalización de las actividades estatales. En Costa Rica, el también mencionado programa de habitación popular promueve la autoconstrucción y la ayuda mutua, las familias de estratos populares participan desde la programación hasta la ejecución de los proyectos, y el Estado ofrece asistencia técnica y capacitación. Esa iniciativa (FUPROVI) incluye también dimensiones ambientales como la reforestación y el saneamiento básico.

En Cuba, quizás el país, junto con Bolivia, con mayor tradición de participación popular en la región, proliferan los Consejos Populares en prácticamente todas las áreas del quehacer público en el nivel local, incluso barrial. Vale destacar, en Ecuador, los diversos Planes Estratégicos Participativos impulsados a partir de finales de la década pasada, como asimismo los proyectos de reforestación comunitaria de cuencas hidrográficas, instancias que han sido clave para la apertura del aparato estatal a la ciudadanía. Los presupuestos participativos, a pesar de su aparición reciente en El Salvador, han ganado fuerza, y el Plan Municipal de Inversiones de 2002 en la ciudad capital ya contó con metodología participativa.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Rural y Urbano del 2002 constituye el principal cauce de participación comunitaria en Guatemala, a la par del programa Vamos Guatemala y sus componentes Guate Crece, Guate Solidaria y Guate Compite, en especial el Guate Solidaria, que busca fomentar la participación social en áreas rurales. Las casi trescientas municipalidades de Honduras cuentan con un Plan Estratégico de Desarrollo Municipal que requiere de intervención por parte de la comunidad. El marco legal más importante para la participación en Nicaragua es la Ley de Participación Ciudadana. Por otro lado, tal como ocurre en Brasil y en otras partes, la reciente Ley de Participación Educativa creó un Consejo Directivo Escolar en todas las unidades educacionales, y lo componen representantes de las familias, de los docentes y de los propios estudiantes.

La iniciativa más reciente en Paraguay ha sido el programa comunitario lanzado en 2003, Salud Responsabilidad de Todos, con el objeto de mejorar las condiciones sanitarias en el distrito de Fram a través de una gestión descentralizada y participativa. Se hizo mención, para el caso de Perú, a dos de las experiencias más significativas de participación popular, como han sido el Plan Estratégico de Villa El Salvador, con sus más de dos centenas de oficinas temáticas, y también la promulgación de la Ley de Presupuestos Participativos en 2003. La práctica de los presupuestos participativos se ha ido generalizando también en República Dominicana, cuyo ejemplo más llamativo ha sido el de Villa González desde 1999, además de experiencias semejantes en Villa Altagracia y Villa La Vieja. Por último, en Venezuela, las experiencias más expresivas de participación han tenido lugar en Sucre y en Lara.

En el primero, la comunidad ha sido involucrada directamente, por ejemplo, en el Núcleo de Atención Social en Salud y en el proyecto Consejo Comunitario de Supervisión Educativa. De igual forma, la FUNDASALUD, en Lara, promueve instancias para la incorporación directa de la comunidad en la gestión de todos sus programas.

Lejos de haber tratado de ofrecer un inventario exhaustivo de todas las oportunidades para la participación de la Sociedad Civil latinoamericana, la descripción anterior ha sido introducida con el propósito de ilustrar la amplísima gama de experiencias innovadoras en la región. Escapa también de los objetivos del presente análisis pretender evaluar los éxitos y fracasos de la participación en los diversos países. Sin embargo, pareció necesario complementar los comentarios desarrollados anteriormente con un vistazo que permitiera al menos comprobar que, en materia de participación, no hacen falta instituciones o mecanismos que aseguren a los ciudadanos intervenir directamente en las decisiones que les afectan, en particular a los grupos y estratos más marginados de la sociedad latinoamericana. Desgraciadamente, lo que sigue estando ausente es la necesaria voluntad política que permita erradicar una realidad todavía excluyente que caracteriza la región, y que ha dado lugar al refrán popular "yo participo, tu participas.... ellos deciden".

Conclusión

Pese a la vigencia y el vigor de la participación ciudadana en América Latina, el entorno económico y sociopolítico no permite mucho optimismo en cuanto a la constitución de sociedades más democráticas y más justas. Las cifras a ese respecto son elocuentes, pero todavía más elocuentes lo son las relaciones sociales y de poder que se encuentran detrás de las cifras. Ya es tiempo de asumir que la heterogeneidad estructural de América Latina por algo lo es *estructural*, constituyendo, de hecho, una forma específica, es decir, periférica, de reproducción capitalista. No tiene sentido, pues, seguir hablando de la "deuda social" provocada por el padrón de acumulación vigente, o del "papel subsidiario" del Estado en corregir las distorsiones de una modernización social trunca. Lo que existe es un proceso incompleto de construcción de la ciudadanía, en donde la incorporación de algunos sectores sociales se ha hecho a costa de la mayoría.

La participación, al igual que la justicia social o la reforma del Estado, puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa, habiendo que definir, por tanto, esos límites, y tornarlos explícitos. Peor que el voluntarismo que caracteriza muchas propuestas en la actualidad, sería sustituirlo por la manipulación enmascarada como control ciudadano.

Por otra parte, las dificultades provocadas por situaciones de extrema desigualdad social no pueden ser definidas como problemas *individuales*, sino que constituyen problemas *sociales*, colectivos. No se trata de garantizar simplemente un mayor acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda, o a la salud, sino que de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de esas necesidades. En ese sentido, la justicia social no puede ser disociada, en América Latina, de la democracia. Así como no se puede esperar una recuperación del proceso de crecimiento sin que se aumente la disponibilidad de recursos productivos, así también resulta irreal imaginarse que esta recuperación puede tener lugar si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en la distribución de recursos económicos y políticos.

No se puede olvidar empero, so pena de caerse en el voluntarismo, que la participación ciudadana tiene también sus propios límites y no ocurre en un vacío social. Hay que tener siempre presente que las experiencias más exitosas de participación no pueden ser explicadas únicamente como el resultado de una obra de ingeniería social. Casi sin excepción ha sido la historia de cooperación y asociativismo, y el rol del Estado, que han jugado el papel clave para el éxito de tales iniciativas. En el otro extremo, la experiencia histórica en nuestra región revela también que los modelos participativos tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción socioeconómica, permitiendo el surgimiento de nuevas oligarquías y fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. La participación, al igual que la justicia social o la reforma del Estado, puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa, habiendo que definir, por tanto, esos límites, y tornarlos explícitos. Peor que el voluntarismo que caracteriza muchas propuestas en la actualidad, sería sustituirlo por la manipulación enmascarada como control ciudadano.

Por añadidura, para permitir el surgimiento de nuevos actores sociales y garantizar su participación organizada en la gestión pública, se impone la democratización del aparato estatal, y de la propia sociedad, definiéndose claramente el espacio institucional y productivo entre ellos. Particularmente importante, para imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas, se revela el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, así como de su capacidad técnico-administrativa y de planificación. Asimismo, pierden significado las propuestas de achicamiento puro y simple

del Estado, distinguiéndose claramente la lucha anti-estatal por la lucha por mayor control ciudadano sobre las acciones públicas.

Un signo francamente positivo en esa dirección ha sido la presencia en el escenario político de "nuevos" movimientos sociales cuyas demandas tradicionales se orientan hoy a la satisfacción de necesidades básicas, de conquista de derechos de ciudadanía y de intervención directa en los asuntos públicos; mucho más que al nivel político de la democracia parlamentaria formal. Por consiguiente, más importante que la identificación de posibles actores sociales para el reordenamiento de la sociedad con bases más equitativas y participativas -sean agentes privados, sea el Estado, sea una combinación entre ambos- se deben concentrar esfuerzos en el análisis de los conflictos sociales, tal como éstos se producen a partir de la lógica de la acumulación de capital en la periferia. En otras palabras, a la vez de centrar la atención en los actores tradicionales como la clase media, los empresarios, obreros, tecnócratas, etc., hay que partir del conflicto y de la constelación de intereses que se forman a su alrededor, para entonces poner los actores en movimiento; única forma de agregar sentido a la acción (o transformación) social.

Por último, no se puede soslayar los límites que el entorno externo impone a la acción del Estado. La internacionalización de los mercados, de la propia producción, y de los modelos culturales pone en entredicho la capacidad de los Estados de mantener la unidad e identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder monopolista para manejar las relaciones externas de una sociedad, y fortaleciendo los vínculos transnacionales entre diversos segmentos de la sociedad. El Estado termina, es cierto, asumiendo muchos de estos vínculos, como la negociación de la deuda externa lo demostrara, cuando se pasó de una fase en que el tema se definía en términos privados, debido a la índole de los bancos acreedores, a una etapa en que el asunto adquirió un carácter eminentemente político, en que el problema pasó al control de los gobiernos de los países deudores y acreedores, así como al control de los organismos internacionales.

Conviene reiterar, a modo de conclusión, lo que se ha sugerido en otra oportunidad (Guimarães, 1996), cuando se llamó la atención en el hecho de que la evolución reciente en muchos países latinoamericanos podría culminar un proceso de crisis de *competencia* del aparato público en administrar los conflictos sociales

El futuro del Estado está íntimamente asociado al futuro de la política en América Latina, y la apertura de cauces para la efectiva participación ciudadana juega un rol clave.

provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, su transformación en una crisis de *legitimidad* del Estado. Más que la incapacidad del Estado de responder a las demandas sociales que llevaron al colapso de los regímenes populistas del pasado (aunque existe hoy el espectro de retroceso a tales regímenes), la crisis de competencia, agravada por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social, pasa a referirse no al *ejercicio* del poder sino a la *esencia* de éste, poniendo en tela de juicio la legitimidad misma de las instituciones estatales. A fin de cuentas, del cuestionamiento de la política al cuestionamiento de la democracia el límite es muy estrecho, tenue ¡y peligroso! Uno de los problemas que acarrea el desencanto con la actividad política y la decadencia de los partidos políticos es precisamente el deterioro de la idea de futuro.

En ese sentido, el futuro del Estado está íntimamente asociado al futuro de la política en América Latina, y la apertura de cauces para la efectiva participación ciudadana juega un rol clave. Por eso mismo, conviene cerrar esos comentarios, una vez más, con la advertencia hecha por Fernando Henrique Cardoso, de que "si no hay una simbiosis de la política con el interés público será difícil sostener la democracia". Sin ella, agrega Cardoso, "volveremos al mundo del mercado, no en el buen sentido -del mercado que educa, del mercado que suaviza, del mercado que civiliza- sino del mercado casi como guerra; y el mercado como guerra genera -y esto bien lo sabía Hobbes- un Estado para poner orden en las cosas, lo cual no sería el Estado democrático, el Estado de derecho, sino su opuesto" (Cardoso, 1995: 94).

Bibliografía

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Banco Mundial (1997), <i>Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación</i> , Washington, Banco Mundial. | CEPAL (2000), <i>Panorama social, 1999-2000</i> , Santiago, CEPAL. División de Desarrollo Social. |
| Cardoso, Fernando Henrique (1995), "Estado, mercado, democracia: ¿existe una perspectiva latinoamericana?", en <i>Socialismo y Participación</i> , N° 71, Lima. | Fukuyama, Francis (1990), "¿El fin de la historia?", en <i>Estudios Públicos</i> , N° 37, Santiago. |
| | Guimarães, Roberto P. (1987), "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte |

- de conciliar lo conflictivo", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. 21 Nos. 83-84, Cuenca.
- _____ (1996), "¿El leviatán en extinción? Notas sobre la reforma del Estado en América Latina", en *Pretextos*, N° 9, Lima.
- _____ (2003), "Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa", Santiago, CEPAL (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 67).
- Guimarães, Roberto P. y Vega, Juan Enrique (1996), "Partidos políticos y gestión estratégica del Estado", en *Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, N° 2, Santiago.
- Lechner, Norbert (1995), "Por qué la política ya no es lo que fue", en *Nexos*, N° 216, Santiago.
- Levin, Murray B. (1971), *Political Hysteria in America: the Democratic Capacity to Repression*, New York, Basic Books.
- Naciones Unidas (2004), Review of the Further Implementation of the World Summit for Social Development and the Outcome of the Twenty-Fourth Special Session of the General Assembly: Report of the Secretary-General, New York, Naciones Unidas, mimeo.
- _____ (2005), *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation*, New York, Naciones Unidas.
- Palast, Gregory (1997), "What the Privateers Don't Want You to Know", paper presented at the Public Services International Water Conference, Stockholm, August.
- Pinto, Aníbal (1978), "Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago.
- PNUD (1994), *Informe sobre el desarrollo humano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam (1995), "Comentários", en *O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas (seminário de Brasília)*, Brasília, Ministerio de Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão.
- Seers, Dudley (1972), "The Prevalence of Pseudo-Planning", en *The Crisis of Planning*, Mike Faber y Dudley Seers (eds.), London, Chatto and Windus, Sussex University Press.
- Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), Washington, Institute for International Economics.
- Wilson, John O. (1992), "Socio-Economic Justice", en *Real-Life*

*Economics: Understanding
Wealth Creation*, Paul Ekins y
Manfred Max-Neef (eds.), London,
Routledge.

Wolfe, Marshall (1984), "La
participación: una visión desde
arriba", en *Revista de la CEPAL*,
N° 23, Santiago.