

# El Mito de Sísifo y la democracia latinoamericana: Elementos teóricos y conceptuales para un análisis de dos décadas de reformas del Estado en América Latina (70's–80's)

Carlos Julio Buitrago Valero<sup>1</sup>  
Universidad Autónoma de Colombia

Artículo de reflexión derivado de investigación  
Recibido: abril 12 del 2013- Aprobado: mayo 24 de 2013

---

## Resumen:

El proceso de reforma de los Estados latinoamericanos en los años 80's estuvo encaminado hacia una serie de acciones que buscaron la 'modernización' de acuerdo con el binomio de la *democratización* de la vida política y la *eficiencia* en la administración del desarrollo económico y social. Sin embargo, la dinámica estratégica de estas reformas pretendió, más bien, la *re-institucionalización* de los conflictos y el *impulso de la acumulación de capital en la región*, procesos que fueron orquestados por las pautas y los imperativos que impuso la *reestructuración del sistema capitalista mundial*.

**Palabras clave:** Democratización, Modernización, Modernidad, Reforma política, Reforma del Estado, Reestructuración del Estado, Neoliberalismo, Relación Estado-Mercado, Relación Mercado-Democracia

---

<sup>1</sup> Magister en Relaciones Internacionales. Estudiante del programa de Doctorado en Procesos sociales y políticos en América Latina PROSPAL, U. de Arte y Ciencias Sociales ARCIS, Santiago de Chile, 2013-2016. Licenciado en Ciencias Sociales, U. Distrital "Francisco José de Caldas", Bogotá, 1993. Docente investigador Facultad de Ciencias Humanas, U. Autónoma de Colombia, y docente Facultad de Artes ASAB, U. Distrital "Francisco José de Caldas", Bogotá. Dirección electrónica: cjb7775@hotmail.com

---

## **The myth of Sisyphus and the Latin-American democracy Theoretical and conceptual elements for an analysis of two decades of reforms in the Latin American States (70's and 8's)**

### **Abstract:**

The process of the reform of Latin-American states during the eighties was headed towards a series of actions looking for the modernization, taking into account the coupling of democratization with political life and the economic development administration efficiency. Nevertheless, the strategic dynamics of these reforms pretended, rather, the institutionalization of the conflicts and the bust of the capital accumulation in the region, processes that were orchestrated by the principles and standards imposed thanks to the restructuration world capitalist system.

**Key words:** democratization, modernization, modernity, Political reform, State reform, States restructuration, neoliberals, State-market-democracy's relationship

---

## **O Mito de Sísifo e a democracia latino-americana: Elementos teóricos e conceituais para uma análise de duas décadas de reformas do Estado na América Latina (70's–80's)**

### **Resumo:**

O processo de reforma dos Estados latino-americanos na década dos anos 80 esteve encaminhado para uma série de ações que procuraram a 'modernização' de acordo ao binômio da democratização da vida política e da eficiência na administração do desenvolvimento econômico e social. No entanto, a dinâmica estratégica de tais reformas pretendeu, realmente, a reinstitucionalização dos conflitos e o impulso da acumulação do capital na região, processos que foram orquestrados pelas pautas e os imperativos impostos pela reestruturação do sistema capitalista mundial.

**Palavras chave:** Democratização, Modernização, Modernidade, Reforma política, Reforma do Estado, Reestruturação do Estado, Neoliberalismo, Relação Estado-Mercado, Relação Mercado-Democracia

---

## Introducción

La década de los 80's fue un periodo de transición en la historia política y económica de América Latina. Durante esos años se estableció un proceso de reestructuración que puede ser asumido –en términos generales- como una *reforma de los Estados de América Latina*.

Bajo los auspicios de una pretendida “*modernización*”, los gobiernos latinoamericanos comenzaron a aplicar una serie de medidas reformadoras con el fin de reconstruir un orden institucional anquilosado que les permitiera, al mismo tiempo, reordenar e imprimir un nuevo rumbo a los procesos políticos, económicos y sociales. Estas reformas se caracterizaron: en lo *político* por la apertura y readecuación de los canales político-institucionales de expresión y participación ciudadana; en lo *administrativo* con el reordenamiento y racionalización de las instancias territoriales de gestión de los asuntos públicos; y en lo *económico* con la redefinición del papel del Estado en la economía.

Es importante resaltar el alto grado de simultaneidad de los cambios políticos que se han gestado, a lo largo de este siglo, en casi todos los Estados de nuestro continente. En una primera etapa, los Estados latinoamericanos vivieron un proceso de cambio que los transformó de Estados oligárquicos liberales de finales del siglo XIX, en Estados benefactores de corte nacional-populista, protectores e interventores de los años 50y60; para luego, desde la década de los 80, estar comprometidos –de manera conjunta- en unas reformas que tienden a constituirlos en *Estados neoliberales de corte tecnocrático*– en gran medida despolitizados- en cuyo interior la gestión está regida por una nueva concepción de la intervención, porque ahora se hace un mayor énfasis en la creación de condiciones estables y permanentes que posibiliten la promoción de la iniciativa privada y la libre acción del mercado. Pero, justamente es en torno a esto último que es recomendable tomar precauciones a la hora de hacer interpretaciones de lo que sucedió, porque se corre el riesgo de reducir las luchas políticas y sociales a la lucha por la democracia como un fin en sí mismo, o de concebir la transformación de las sociedades exclusivamente como un problema de inadecuaciones en las estructuras, las organizaciones y las mediaciones políticas, olvidando o dejando de lado lo que sucede a diario con: *el poder de las élites, la intolerancia, la para-institucionalidad, la corrupción, la impunidad y la marginalidad*, fenómenos que pretenden ser diluidos sin mayores reparos en recipientes etiquetados por rótulos como: *libertades, igualdades y soberanías*.

Por ello, para el caso de las reformas del Estado en América Latina, es importante no soslayar una serie de interrogantes. Por ejemplo, el preguntarse si en verdad los cambios hacia la democracia significaron el paso hacia un régimen político más pluralista moderno y participativo o, por el contrario, buscaron restaurar un régimen oligárquico, caduco y excluyente, basado en el fraude, la ficción de la representación y el recurso a la fuerza autoritaria. *Porque, en últimas, lo que es importante analizar es la 'intencionalidad implícita' que subyace en las reformas del Estado en América Latina*. En consonancia con esto pueden plantearse numerosas inquietudes más, por ejemplo: ¿de dónde surgen y cuales son las fuerzas que hacen que el nuevo modelo de respuesta a la crisis política sea precisamente este y no otro?, ¿cuál es la racionalidad y sentido del proceso?, ¿Por qué este modelo resulta funcional a

regímenes políticos tan diversos?, ¿cuáles son los agentes que intervienen y cuál es lugar que ocupan en el proceso?

El presente ensayo va a apuntar hacia el espacio de interrogación que es entreabierto por estas preguntas –aunque sin caer en la ingenuidad de querer dar respuestas apresuradas- pero lo va a hacer partiendo del supuesto de que la reforma del Estado en América Latina posee una dimensión internacional, porque hace parte de un proceso más complejo y global que es de la *reestructuración del sistema capitalista mundial*. En efecto, puede decirse que la readecuación capitalista del Estado en América Latina tiene lugar bajo el esquema de los *ajustes* (tanto estructurales como orgánicos); se trata de un conjunto de estrategias de supervivencia, impulsadas por la necesidad de seguir haciendo parte constitutiva de esta totalidad que es el sistema capitalista mundial. Esto se evidencia con el hecho de que uno de los principales propósitos de los Estados latinoamericanos en este momento histórico, es el de reestructurar las economías nacionales de tal manera que pudieran ser funcionales al nuevo sistema de interdependencia económico mundial.

Teniendo en cuenta lo anterior, y sospechando que, bajo las seductoras llamadas a la *buena democracia y al buen mercado*, se esconden intencionalidades que poseen otra lógica operativa que cabe develar si se quiere desentrañar el rumbo de un proceso que tiene entre sus principales argucias la excusa de evitar los cuestionamientos, en aras de la supuesta maximización de la operatividad, se plantea la siguiente hipótesis de trabajo:

*El proceso de reforma de los Estados latinoamericanos en los años 80's estuvo encaminado hacia una serie de acciones que buscaron la 'modernización' de acuerdo con el binomio de la democratización de la vida política y la eficiencia en la administración del desarrollo económico y social. Sin embargo, la dinámica estratégica de estas reformas pretendió, más bien, la re-institucionalización de los conflictos y el impulso de la acumulación de capital en la región, procesos que fueron orquestados por las pautas y los imperativos que impuso la reestructuración del sistema capitalista mundial.*

## Plan de Trabajo

1. Lineamientos generales de las Reformas del Estado en América Latina (70's – 80's)
  - 1.1 La vía del ajuste estructural (1975-1985): los intentos de modernización sin un proyecto participativo de modernidad.
  - 1.2 Del ajuste estructural a la domesticación democrática (1985-1995):el afán de la reestructuración orgánica.
2. Entre la evidencia de los hechos y las limitaciones de las Reformas elaboradas con constructos ajenos.
3. Conclusiones.

## I Lineamientos generales de las Reformas del Estado en América Latina (70's – 80's)

En esta primera parte se hará una presentación general de las principales características de las reformas del Estado en América Latina. Para ofrecer un adecuado panorama de dichas reformas hemos considerado pertinente destacar dos etapas: *la vía del ajuste estructural (1975-1985)* y *la vía del ajuste orgánico (1985-1995)*<sup>2</sup>(1). En ambos casos lo que se intentará analizar son los parámetros subyacentes que articulan un mismo patrón estratégico que privilegia la inserción de las economías nacionales al sistema capitalista mundial.

### 1.1 *La vía del ajuste estructural (1975-1985): los intentos de modernización sin un proyecto participativo de modernidad*

Si partimos del supuesto de que la transformación de las sociedades se presenta como una tensión permanente entre *modernización* y *modernidad*, es decir, en ese momento de no correspondencia entre las normas y prácticas universales (políticas, económicas y sociales) que rigen la unidad entre proceso de trabajo y proceso de valorización a escala mundial y las normas y prácticas particulares (políticas, económicas y sociales) que rigen el transcurrir cotidiano de una formación social, es posible plantear, entonces, que la noción de *modernización* hace referencia a los cambios en la racionalidad técnico-instrumental a través de la cual se definen y operan las condiciones de existencia de los individuos, y la noción de *modernidad* hace referencia a los cambios en la racionalidad normativa a través de la cual los individuos interiorizan las condiciones de existencia para constituirse como sujetos, bajo un sistema de reconocimientos y mediaciones que estructuran la vida en sociedad.

Precisando un poco más algunas nociones, es pertinente, entonces, hacer la distinción entre una racionalidad técnico-instrumental que determina la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo, y una racionalidad normativa que determina las jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en una sociedad. Entonces, la no correspondencia, el desfase, se presenta justamente como una lucha entre una nueva racionalidad técnico-instrumental que pretende modificar las condiciones de existencia de los individuos, y una racionalidad normativa que se opone para hacer prevalecer lo establecido.

A su vez, la lucha por la reconstitución de sujetos es también la lucha por la reestructuración de sus sistemas de reconocimientos y mediaciones. Esta lucha de los individuos por su reconstitución como sujetos, casi nunca, es una lucha emancipatoria, sino que por el contrario es la lucha por la hegemonía y dominación, ya que es la confrontación en la que cada parte busca imponer sus propias prerrogativas sobre las demás para imprimirle una dirección determinada al proceso político, económico y social. Y esta confrontación se manifiesta como una pugna en un campo de fuerzas en el

2 Esto de acuerdo con los planteamientos de Pedro Medellín Torres en: *La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo*. Colección Cuadernos ocasionales No. 9, Bogotá D.C., Cider-Uniandes, noviembre de 1994.

que cada cual procura refinar y reforzar los mecanismos que operan en las relaciones inherentes a la dominación, con el propósito de que se puedan desdoblar, interiorizar y expresar como relaciones de poder político institucionalizado. El choque de racionalidades se desplaza y se reproduce en todas las instancias de la estructura política, económica y social, lo cual crea fisuras, desata conflictos y abre nuevos focos de tensión y lucha social, que ponen al descubierto la encrucijada de que *sin modernidad, la modernización se convierte en una tarea inacabada de hegemonía y dominación*. Esto se puede evidenciar en el caso de los intentos de reforma del Estado en América Latina.

Son básicamente dos los hechos fundamentales que han marcado el proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas:

- En el *plano político*: se generaron reformas significativas, reacomodamientos institucionales y reorganizaciones sociales que pretendieron redefinir la indicación de las jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder en los regímenes políticos.
- En el plano económico, se presentaron profundos cambios en la organización del trabajo, la estructura macroeconómica y los patrones de regulación y la fuerza laboral, que buscaron imponer nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en las economías.

Desde mediados de los años setenta, irrumpió una nueva racionalidad técnico- instrumental en América Latina. El progreso tecnológico, la especialización de las unidades productivas, la cualificación creciente de los salarios y la automatización del esfuerzo físico se difundieron como base de una racionalidad que procuró sustituir la gestión estática y concentrada de los recursos productivos, por una gestión dinámica y descentralizada del saber y la destreza productiva. Esto generó entre otros cambios, que las acciones y decisiones del Estado se desplazaran hacia los ciudadanos, los empresarios privados y los mercados. Se trató de un proceso de modernización que mostró entre sus principales lineamientos las siguientes características:

- En lo *político-institucional*: un desplazamiento de los mecanismos de control y disciplinamiento hacia la organización cívica para el ejercicio de la 'soberanía del ciudadano'.
- En lo burocrático-administrativo: un sometimiento de la intervención estatal a las demandas y solicitudes de los particulares, y una desviación de la realización de las tareas de decisión, ejecución, control y evaluación hacia el sector privado.
- En lo económico-social: una sustitución de su papel como productor en beneficio de la iniciativa de los empresarios privados, de su acción reguladora a las fuerzas del mercado y de su función como prestador de servicios a la autogestión de las organizaciones y comunidades.

El problema es que todos estos cambios exigían una nueva normatividad que los sustentaran, es decir, los procesos de modernización requerían de una modernidad. Requerían nuevas aptitudes, nuevas actitudes, nuevas mentalidades, nuevas relaciones de sentido, tanto de los gobernantes y de los burócratas hacia la sociedad y los mercados, como de los empresarios y los trabajadores hacia los

procesos productivos y los mercados; de los ciudadanos hacia la gestión de los recursos y las políticas públicas; y de las organizaciones políticas y sociales hacia las relaciones de poder inmersas en el Estado.

En América Latina, la débil capacidad de maniobra económica y política de los gobiernos, la creciente confusión y desfiguramiento de las ramas del poder público y el aparato estatal, el debilitamiento de los partidos políticos, la reducción sistemática de las libertades ciudadanas y la pérdida social del *naciente neoliberalismo*, desbordaron los lineamientos del ajuste estructural que caracterizaron las reformas del Estado hasta mediados de los años 80. Es más, la búsqueda de una nueva normatividad en América Latina, durante ese período, se topó con serios impedimentos: la desconexión entre el Estado y sus territorios no permitió que la descentralización pudiera ir más allá de la simple intencionalidad legislativa; la corrupción, el burocratismo, la confrontación y la usurpación de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como la fragmentación del aparato estatal, no permitieron la escisión entre los intereses corporativos y los estatales, los intereses públicos de los privados, situación generalizada que dio lugar a un nuevo tipo de medidas que tienen como propósito el de ir más allá de los ajustes estructurales. Para lograr esto fue muy importante la introducción de un nuevo elemento político-normativo que se ha promocionado como consubstancial a las leyes de mercado y son las llamadas *libertades democráticas*, las cuales implican, por la dinámica que adquirieron, ciertas características de domesticación más que de emancipación y autonomía<sup>3</sup>.

## **1.2 Del ajuste estructural a la domesticación democrática: el afán de la Reestructuración orgánica (1985-1995)**

En esta nueva etapa de la reforma de los Estados en América Latina, se presenta una característica domesticadora en lo democrático que pretende articular los controles y disciplinas de las organizaciones (mediada por las jerarquías), los controles y disciplinas del mercado (mediada por la ganancia), y los controles y disciplinas de la territorialidad (mediada por las responsabilidades asignadas al entorno específico de un individuo).

En las nuevas condiciones sociopolíticas, las instituciones de la democracia aparecen vaciadas de contenido político, y se proyectan como instancias técnicas propicias para la resolución de problemas cotidianos (satisfacción de necesidades básicas de los individuos, mejoramiento de sus niveles de vida, aumento de sus ingresos, etc.). Y en la medida en que las instituciones de la democracia aparecen vaciadas de contenido político y llenas de contenido técnico, la práctica política deja de constituirse en el punto nodal, alrededor del cual se expresan las contradicciones, las pugnas de intereses y la diversidad de proyectos de la sociedad. Más bien, la democracia aparece ahora como un elemento

---

3 Al respecto, el profesor Atilio Boron propone los siguientes postulados de este momento histórico: Uno, la lucha por la democracia en América Latina, es decir, la conquista de la igualdad, la libertad y la participación ciudadana, es insostenible al margen de una lucha contra el despotismo del capital. Más democracia implica, necesariamente, menos capitalismo; Dos, el neoliberalismo remata en una concepción y una práctica profundamente autoritaria en la gestión de la cosa pública. Por eso el dilema neoliberal no es entre estado y mercado, sino entre democracia y mercado. Tomado de Atilio Boron: "Estado, capitalismo y democracia en América Latina"; CLACSO, Buenos Aires, 2003, pág. 15

de concertación para la determinación de una solución óptima más que como un valor que propicia en aras del bienestar político colectivo.

Bases constitutivas del mercado como *competitividad y eficiencia*, se proyectan ahora como los fundamentos de las instituciones de la democracia. Estructuran un nuevo modelo que procura la agregación de las acciones y las decisiones racionales individuales, para convertirlas en decisiones y acciones de una racionalidad colectiva.

En síntesis, puede decirse que el ideal democrático ha sido domesticado por las organizaciones de orden mercantil, para convertirlo en un componente de la competitividad y eficiencia macroeconómicas. De la disciplina organizacional que intenta estructurar una sociedad sin conflictos, se hace tránsito hacia un proyecto más acabado de refundación ciudadana y comunitaria. La modernización del Estado ha entrado en la ruta de la reestructuración orgánica.<sup>4</sup>

En esta reestructuración la *nueva* democracia desempeña un rol importante, porque se erige como el principio que tiende a vincular los novedosos sistemas y mediaciones de reconocimiento en donde se construye el hombre nuevo, en actitudes y destrezas. Es más, el problema de la democracia y la transición democrática se proclama como el nuevo centro estratégico de la modernización: *todo lo que el mercado no pueda disciplinar, que lo discipline la democracia*. El nuevo ciudadano es ahora consumidor de gobierno que vigila y debe ser vigilado. Tal como lo plantea Guy Hermet<sup>5</sup>, se trata de glorificar la obediencia, porque ahora el nuevo ciudadano debe acudir como siempre, o como nunca, a la autoridad del gobernante y, además está compelido a participar, so pena de ser tachado de falta de civismo, necesidad, o, lo que es peor, de sentimientos antidemocráticos.

Es de acuerdo con este escenario que se gesta la etapa de las reformas del Estado en América Latina correspondiente a los años 80's, la cual en líneas generales puede ser caracterizada por las siguientes tendencias:

- *La democratización de los regímenes políticos* que bajo el principio de la descentralización político/electiva y administrativo/decisional de la nación hacia las regiones y localidades, tiende a redefinir los ejes de unidad orgánica entre el Estado y el régimen político.
- Las transformaciones en la corporeidad del Estado que bajo el principio de la racionalidad operativa y organizacional para la eficiencia y eficacia del mercado, tienden a redefinir las formas de articulación político-institucional y económico-social que concretan las competencias y responsabilidades del Estado, los territorios y los agentes sociales en la gestión pública. Esto implica en

4 Retomando los postulados del profesor Atilio Boron enunciados en la cita anterior, los que se mencionan a continuación confirman el análisis propuesto respecto de esta coyuntura histórica en América Latina: Tres, los agentes sociales de la democracia no pueden aspirar a "democratizar el mercado". En ese reino privilegiado de los intereses privados no caben los argumentos de la justicia distributiva; Cuatro, el capitalismo latinoamericano es tan reaccionario que aún las más tímidas reformas son percibidas como instancias catalizadoras de la revolución y, en cuanto tales, combatidas con ferocidad por las clases dominantes. Tomado de Atilio Boron, *Op. Cit.*, pág.16

5 Hermet, Guy: "El pueblo contra la democracia". Madrid, Instituto de Estudios económicos, 1990, pág. 322



alguna medida que de la pretensión de un *Estado benefactor* se pase a las ínfulas de un *Estado Empresario*. Al respecto, la difusión de principios tales como costo beneficio, calidad de la prestación de servicios, información al cliente y la noción global de servicio, buscan reconvertir las estructuras y organizaciones estatales en *empresas públicas*, a sus gobernantes en *gerentes* y a sus usuarios en *clientes*.

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

En síntesis, puede decirse que la democratización de los regímenes políticos, las transformaciones en la corporeidad del Estado y la universalización de las políticas macroeconómicas, marcan una nueva etapa de conservadurismo democrático, en donde la democracia liberal y la economía se presentan una y otra vez, como los ejes de un nuevo orden social. En los países de América Latina esta modernización de la 'nueva democracia' se desliza entre dos formas relativamente identificables: por una parte, la providencia democrática, en donde la democracia emana de una ley natural exterior a los hombres (el mercado) que les permite reencontrar su libertad individual de elegir, de acuerdo con los valores y principios dados por su 'sistema de preferencias' (México, Chile, Venezuela, Argentina, Perú y Bolivia). Y por otra, la democracia procedimental, en la cual, más que el ideal democrático, lo que importa es el juego democrático, más que el ideal de justicia, las que valen son las reglas justas e iguales para todos (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador).

A continuación, veamos cuales han sido los obstáculos y las realidades a las que se han enfrentado estos proyectos y estrategias dentro del contexto de la esquivada y abigarrada situación actual de América Latina.<sup>6</sup>

6 Acerca de este asunto particular, Atilio Boron plantea: "Poco más de quince años han transcurrido desde el momento en que varios estados latinoamericanos comenzaron a avanzar resueltamente por el sendero de la democratización. Un tanto más, veinte para ser más precisos, si se opta por fijar el inicio de la nueva ola democrática, o las así llamadas "transiciones" latinoamericanas... En contra de las expectativas generadas, la despolitización, apatía y desencanto de esta generación y de su antecesora, revelan que en nuestros países la democracia no ha sido capaz de producir los bienes públicos que la sociedad esperaba..." Tomado de Atilio Boron, "Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo", pág.99 (<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100614111339/traselbuho.pdf>).

## 2 Entre la evidencia de los hechos y las limitaciones de las Reformas elaboradas con constructos ajenos

De lo que se trata en esta segunda parte es establecer cuáles han sido los obstáculos a los que se han enfrentado estas reformas que en gran medida tenían como propósito la *re-institucionalización* de los conflictos y el *impulso de la acumulación de capital en la región*, pero que se han topado con la disímil realidad de nuestro continente profuso en actitudes, mentalidades y sobre todo en condiciones socio-culturales diversas que sobrepasan —en numerosos casos— los esquemas importados.

Anteriormente mencionábamos que la *democratización de los regímenes políticos*, la *transformación de la corporeidad del Estado* y la *universalización de las políticas macroeconómicas* eran los principales lineamientos de las reformas del Estado que se gestaron en América Latina en esta coyuntura histórica, pero esto hay que complementarlo con los hechos y las realidades de nuestra 'cotidianidad' política, social, cultural y económica que nos muestran que:

- La tendencia hacia la *democratización de los regímenes políticos*, antes que redefinir los ejes de unidad entre el Estado y la sociedad, pone en evidencia la incapacidad de las tecnocracias para contener los conflictos y para 'disciplinar' a las instituciones en la dinámica del cambio. *La competitividad y eficiencia*, fundamentos de la nueva democracia, se muestran incapaces de procesar las presiones políticas, contener las demandas sociales y conciliar los intereses en conflicto. Mientras que en el nivel nacional las tecnocracias tratan de fortalecer su capacidad para definir el rumbo de las políticas nacionales, en el nivel regional y local, las dirigencias tradicionales y los movimientos sociales refuerzan sus poderes de movilización y acción política, relocalizando los ejes de poder y reduciendo la capacidad de las tecnocracias para adelantar sus proyectos y políticas de modernización.
- La tendencia hacia la *transformación en la corporeidad del Estado*, antes que redefinir los ámbitos de responsabilidad y competencia del Estado y de los ciudadanos, se traduce en el reforzamiento y explosión de órganos intermediarios (estatales y para —estatales) que distorsionan la definición y la gestión de las políticas públicas. La administración pública se proyecta como escenario de confrontación entre intereses y organizaciones privadas, burocracias y dirigencias regionales, gobiernos y comunidades locales, partidos políticos y gobierno central. Además, la *corrupción* y el *burocratismo* se extienden como rasgos distintivos de una pugna distributiva en todos los niveles del aparato estatal. Las políticas de racionalización de los gastos del Estado, chocan con aquellas que incrementan los costos de mantenimiento de las burocracias o que buscan dar salida a las presiones políticas locales y regionales por el financiamiento de proyectos de funcionamiento e inversión.
- La tendencia hacia la *universalización de las políticas macroeconómicas*, antes que redefinir los ámbitos de relación entre los productores locales y el mercado mundial, entra en contradicción no sólo con el retraso y la inadecuación de las estructuras productivas nacionales frente a las

exigencias de los mercados mundiales, sino también con la muy escasa *'disposición'* de los empresarios para tomar sus decisiones de inversión y fijar sus precios de manera tal que permita el *'libre funcionamiento'* de las leyes de mercado. El desmonte de las rigideces en la contratación y gestión del trabajo no se ha retribuido en una mayor movilidad de la fuerza laboral ni en un aumento del empleo. La eliminación de las trabas a la competencia externa y los estímulos para el desarrollo tecnológico, la competitividad y la productividad, entre otros factores, no encontraron respuesta en una mayor presencia de inversión extranjera o en un incremento de las inversiones en investigación y desarrollo en la industria nacional.

En definitiva, las tensiones desatadas por las acciones hacia la democratización política y la liberalización económica, se presentaron como los principales obstáculos a las reformas. Por su propia dinámica, los avances logrados en materia de democratización política desencadenaron fuerzas que posteriormente bloquearon la privatización de la función pública y la liberalización económica. A pesar de que el discurso de la modernización aumenta el control de la sociedad sobre el Estado, y que la liberalización económica reduce el control del Estado sobre la sociedad, en la realidad los procesos no son complementarios. La transición democrática y la liberalización de los mercados se proyectan como fuerzas antagónicas en el sentido de que: *mientras la democracia privilegia la igualdad, el mercado la combate.*<sup>7</sup>

En aquella (y en nuestra actual) coyuntura política puede decirse que el acto de gobernar se ha circunscrito a administrar, lo mejor que se pueda, las tensiones sociales, tratando de contener las crisis, las fricciones, las disfunciones, los sacudones y la inestabilidad. Por ello, se puede apreciar la tendencia a reforzar las funciones de seguridad y control que cada vez se acrecientan más, en un contexto, como el nuestro, en el que las infraestructuras son frágiles técnicamente y los hombres son frágiles éticamente.

Volvemos a lo mismo que se ha enunciado anteriormente: sin referencia a una *nueva modernidad*, la democracia participativa se revela como una novedosa perversión de la democracia. Porque generalmente lo democrático se remite a la mecánica electoral y a la decisión para inversiones óptimas. En el marco de un ajuste cada vez más traumático en lo relacionado con los asuntos fiscales, monetarios, cambiarios, bancarios, laborales, de comercio exterior e inversión extranjera, la tarea de la modernización se reorienta hacia la reforma de la función administrativa del Estado. Esta ha sido precedida unas veces por una reforma constitucional (Colombia, Brasil y Nicaragua), o ha sido antesala a las reformas (Argentina, Venezuela y Uruguay); pero en ambos casos se ha buscado la creación de condiciones institucionales necesarias para conciliar funcional y administrativamente la eficiencia de las unidades administrativas con la operatividad de las instancias y mecanismos de participación, control y fiscalización ciudadano sobre las burocracias y agencias del Estado. Es en esta dirección que se insertan las reformas constitucionales en nuestro continente, dado que

---

7 Planteamientos generales tomados de: Lechner, Norbert (compilador): "Estado y política en América Latina". México, Siglo XXI, 1981

pretenden darle salida a los deseos de las tecnocracias por concluir un *'pacto social'* que no sólo termine con cualquier pretensión de retorno al poder de las dirigencias políticas tradicionales, sino que, además, desmovilice a las turbas emergentes que pretenden constituirse como sujetos políticos y sociales. Esto porque, en últimas, el *pacto social* pretende restringir el campo de las representaciones y la participación de acuerdo con lo establecido; busca reasegurar los intereses vitales de las clases dominantes y la sumisión de los dominados. En torno a esta cuestión, el profesor Atilio Boron plantea que: *"las políticas neoliberales provocan el progresivo vaciamiento de los nuevos regímenes democráticos. Estos se convierten en una pura forma, y la vida social regresa al paroxismo de una situación 'cuasi-hobbesiana' de lucha de todos contra todos, de 'sálvese quien pueda', que abre las puertas a toda clase de comportamientos aberrantes"*<sup>8</sup>.

Pero es la incertidumbre política, la inmovilidad institucional y la insurgencia social, las que se consolidan como los rasgos distintivos de un escenario en el que se tiende a privilegiar lo *coyuntural* sobre lo *estructural*, lo *aparente* sobre lo *esencial*, lo *temporal* sobre lo *histórico*. La fascinación por las formas no permite trascender lo inmediato. La dinámica del cambio aparece sometida por giros impredecibles, por salidas involuntarias. La para-institucionalidad, el clientelismo y la burocratización, se renuevan una y otra vez, como formas privilegiadas que re-legitiman el 'quehacer' de la política del cambio, movilizan intereses en contienda y contienen la insurgencia social.

En síntesis, para aquella coyuntura histórica (y para el momento actual) puede decirse que en América Latina asistimos a la emergencia de una crisis que expresa la explosión de pugnas distributivas entre: una *dirigencia tradicional* que ha perdido el control político, pero que todavía mantiene el control sobre las maquinarias y las cestas electorales; una *tecnocracia* que asciende al poder, pero sin poseer la suficiente autonomía para introducir cambios en la estructura económica e institucional; y unos *movimientos sociales* cada vez más activos, pero cuya presencia es todavía muy difusa y desorganizada.

## Conclusiones

-En América Latina ha venido tomando impulso una nueva racionalidad técnico- instrumental desde los años setenta. Se trata de una racionalidad promocionada a escala planetaria por la *reestructuración del sistema capitalista mundial* que pretende sustituir la gestión estática y concentrada de los recursos productivos, por una gestión más dinámica y descentralizada del saber y la destreza productiva. Este proceso de *modernización* ha implicado un cambio en las acciones y decisiones de los Estados del continente, que se ha traducido en un subsiguiente proceso de reforma y ajustes.

- El problema es que sin un proyecto de *modernidad* que la sustente, es decir, sin unas condiciones de cambio en la *racionalidad normativa*, las actitudes, las mentalidades, los valores, las relaciones de sentido, etc., que posibilite la participación efectiva de los diferentes actores sociales, el proceso

8 Atilio Boron, "Estado, capitalismo y democracia en América Latina", Op. Cit., pág. 16

de *modernización*, de reforma del Estado en América Latina se ha convertido —una vez más— en una tarea de hegemonía y dominación.

- La búsqueda de *libertades democráticas* trató de suplir este vacío normativo, pero por su estrategia implícita, lo democrático en la región ha ido adquiriendo, en muchos casos, rasgos de domesticación. Ahora nos encontramos en una etapa de *conservadurismo democrático*, en donde el mercado y la democracia se han establecido como los pilares intercambiables e interdependientes de un nuevo orden disciplinario: *todo lo que el mercado no pueda disciplinar que lo discipline la democracia*, al mismo tiempo que elementos de mercado como la *competitividad* y la *eficiencia* son los que son esgrimidos como fundamentos de las instituciones de la democracia. Pero en la realidad, tanto la *transición democrática* como la *liberalización de los mercados* se proyectan como fuerzas antagónicas en el sentido de que: *mientras la democracia privilegia la igualdad, el mercado la combate*.
- Además, tanto la *competitividad* como la *eficiencia*, fundamentos de la nueva democracia, se muestran incapaces de procesar las presiones políticas, contener las demandas sociales y conciliar los intereses en conflicto. La inmovilidad institucional y la insurgencia social, son algunas de las fuerzas que se consolidan como los rasgos distintivos de un escenario en el que se tiende a privilegiar lo *coyuntural* sobre lo *estructural*, lo aparente sobre lo esencial, lo temporal sobre lo histórico. La para-institucionalidad, el clientelismo y la burocratización, se renuevan una y otra vez, como formas privilegiadas que re-legitiman el '*que hacer*' de la política del cambio, movilizan intereses en contienda y contienen la insurgencia social.
- La *transición democrática* y la *libertad de mercado* se proclaman en las reformas del Estado en América Latina como paradigmas articulados por la urdimbre tiránica de la 'buena democracia' y el 'buen mercado' de Occidente. Pero detrás del llamado a la *buena democracia* y al *buen mercado* se esconden otras intencionalidades, porque es claro que nuestra realidad sociopolítica sigue siendo excesivamente violenta y excluyente; al respecto, los gobiernos latinoamericanos se limitaron a equiparar la transición democrática con las *elecciones directas* y la libertad de mercado con la *soberanía del consumo*, porque de esta forma han encontrado excusas para ser eximidos de todo cuestionamiento sobre la verdad de sus situaciones nacionales sin tener que dar mayores explicaciones.
- El reto de nuestros gobiernos entonces, está en articular un proyecto de desarrollo político, económico y social que responda a las expectativas colectivas y, a la vez posibilite el surgimiento de instituciones que tengan en cuenta la dimensión real de las múltiples fuerzas que intervienen en los procesos de transformación de nuestras sociedades; no sólo para complacer las presiones externas, las de los sectores privilegiados o la de las que se hallan vinculada al aparato estatal sino las que expresan los múltiples intereses y necesidades de un conjunto social con anhelos de un mejor futuro en el que puedan ser algo más que una simple carga a corregir o eliminar de los guarismos macroeconómicos de las tecnocracias de turno.

## Referencias bibliográficas

- Hermet, Guy. *El pueblo contra la democracia*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.
- Lechner, Norbert (compilador). *Estado y política en América Latina*. México, Siglo XXI, 1981.
- Medellin Torres, Pedro (compilador). *La reforma del Estado en América Latina*. Bogotá, Fescol, 1989.
- Medellin Torres, Pedro. *La modernización del Estado en América Latina; entre la reestructuración y el reformismo*. (Colección Cuadernos ocasionales, No. 9)
- Santafé de Bogotá, Cider-Uniandes, noviembre de 1994.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés, 1985.
- Boron, Atilio. *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- Boron, Atilio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2003.
- Boron, Atilio. *Aristóteles en Macondo. Notas sobre el fetichismo democrático en América Latina*. Córdoba, editorial Espartaco, 2008.
- Nun, José. *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Gómez Leyton, Juan Carlos. *Revolución y socialismo en Nuestra América en el siglo XXI*. En ídem (2010): *Procesos sociales y políticos en la historia reciente de América Latina y el Caribe, 1980-2010*. México, UNAM, Ciudad Universitaria, 2010.
- Cueva, Agustín (compilador). *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*. CONACULTA, México, 1994.
- Brunner, José Joaquín. *Los debates sobre la modernidad y el futuro de América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile, documento de trabajo No. 293, 1986.
- García Canclini, Néstor. *Culturas híbridas, estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México, Grijalbo, 1990.