

Democracia, legitimidad, descentralización en la crisis financiera

*Pierre Salama**
*Jacques Vallet***



Lo que probablemente caracteriza a la crisis financiera actual es su duración. Se le observa en la mayor parte de los países latinoamericanos, así como en algunos de Europa del Este. La inflación con niveles elevados se mantiene durante periodos de tiempo relativamente largos, luego se acelera y encuentra un corto equilibrio. El proceso sigue desarrollándose, pero a un ritmo más lento en relación con el decenio anterior, y sobre todo más irregularmente cuando no hay recesión. La hiperinflación es latente: se manifiesta siempre con tasas más elevadas, a tal punto que algunos, influidos por la cultura inflacionista, proponen nombrar inflación a su aceleración, que amenaza con transformarse en cualquier momento en una hiperinflación abierta.

La experiencia reciente sugiere a los economistas la necesidad de introducir en sus análisis la variable tiempo y elaborar una teoría del caos, al igual que lo hicieron los físicos con el famoso movimiento browniano. Tenemos que buscar las leyes de regulación de la catástrofe y aceptar intelectualmente que lo imposible sucede y dura, que la dinámica de las situaciones y de las medidas tomadas conduce

* Profesor de economía en la Universidad de París XIII.

**Profesor en la Universidad de París X.

a circunstancias que se podrían calificar como barrocas: su lógica únicamente se inscribe en el estudio de los efectos adversos no previstos por las corrientes dominantes y que originan resultados opuestos a los que se buscaban.

Esta situación de equilibrio en el caos no ha dado lugar a un cuestionamiento fundamental con respecto a los regímenes políticos, salvo en los países del Este en donde el regreso al mercado provoca un despegue inflacionista y una amenaza real para los procesos de democratización en curso. En la mayor parte de los países latinoamericanos estos procesos establecidos a principios de 1980 no parecen haberse debilitado. La crisis económica no ha provocado el regreso de regímenes políticos de legitimidad tan restringida como lo son las dictaduras.

Esas evoluciones evidentemente son críticas. La crisis ya no es la misma y la frágil democratización adopta formas originales. La concentración de los ingresos bajo su forma bipolar acentúa la segmentación de la sociedad. Esta acentuación pone de relieve lo que a veces se esfumaba durante las fases de fuerte crecimiento y desarrollo de las capas medias: la movilidad social es muy débil y concierne casi exclusivamente a artistas, deportistas y, a veces, políticos.

Esta segmentación acrecentada de la sociedad, que acompaña a la evolución de la crisis financiera y la lógica de caos económico que se desarrolla, nos conduce naturalmente a interrogarnos sobre el sentido del término democratización.

No se trata de volver a asumir aquí aquella distinción, que tanto éxito tuviera en su tiempo, entre democracia formal y democracia real: es demasiado peyorativa para la democracia formal; mientras, las dictaduras recientes en las economías semindus-

triales o las experiencias de democracia que se pretenden reales en los países del Este, vuelven obsoleta, por no decir peligrosa, una distinción de tal índole. Tampoco se trata de apelar contra la democratización bajo la premisa de que no existiría la democracia con estómagos vacíos. Ese argumento es insuficiente y poco pertinente. Pero tiene la ventaja, por una parte, de sugerir que el apoyo popular recibido por tal o cual gobierno no se fundamenta necesariamente en forma de designación y de revocación de tipo democrático, y por otra, de volver a asumir implícitamente la distinción, tan conocida en ciencias políticas, entre legitimidad y democracia. Puede haber, y hay, regímenes políticos caracterizados a la vez por una amplia legitimidad y por formas no democráticas de dominación. Adoptaremos, pues, una definición muy amplia de la democracia: el número de presos políticos en las cárceles, la arbitrariedad de su arresto, la multiplicidad de los partidos y la posibilidad de escoger sus directivos.

Se trata de una definición voluntariamente vaga, pero que abarca lo esencial. En el mismo momento en que perdura el caos económico, las nuevas formas de legitimación, más amplias que en el pasado, se acompañan de una consolidación de la democracia. Para resolver esta paradoja tenemos que analizar al Estado, es decir, conocer la forma en que los diferentes estratos de la población, casi aislados los unos de los otros, entienden al Estado. En forma precisa, la fortísima segmentación de la sociedad se acompaña de una ciudadanía que, a diferencia de lo que pasa en países que se dicen desarrollados, no es universal porque no se fundamenta en un ideal igualitarista. Las demandas específicas de Estado, según la pertenencia a una u otra capa de la población, se traducen en formas de apoyo particulares al



régimen político que pueden consolidar los procesos de *democratización* en curso. Pero también pueden conducir a apoyar formas de poder de hecho, sustitutivas del Estado central, cuando este último ya no asegura el mínimo exigido. El Estado cuando pierde el control de una parte de su territorio, se vuelve poroso.

En este marco se plantea el problema de la *descentralización*. Después de decenios de un excesivo centralismo y autoritarismo cuya relación con la democracia es lejana y con la legitimidad amplia, la descentralización está involucrada directamente con estos problemas. Pero debido a la crisis financiera resulta tentador atribuir a las autoridades locales las funciones socioeconómicas que no pueden asumir a causa de la crisis fiscal.

Por otro lado, gran parte de los gastos públicos están fuera del presupuesto, sea directa o indirectamente, y no son tocados por la descentralización en general. De tal forma que frecuentemente se descentralizan gastos financiados por ingresos muy aleatorios. La descentralización entonces tiene ante todo un objetivo político: transmitir los problemas de déficit de legitimación a estos poderes descentralizados. Entonces se agudiza el riesgo de que la porosidad del Estado debilite los procesos de democratización.

Primero analizaremos las diversas formas de legitimidad; luego la retracción de Estado y la forma en que se percibe.

Diversas formas de legitimación

La legitimación es resultado de múltiples determinaciones. Es producto a la vez de la difusión de las

mercancías, de las condiciones de su desarrollo y de la historia propia de cada sociedad, en particular de su fondo cultural y, para las sociedades mal y tardíamente venidas al capitalismo, de las influencias decisivas que le impone el exterior. Pero la legitimación es también el producto de la política de los gobiernos, de los partidos políticos. Entonces existen varios niveles en la determinación del grado de legitimidad, varias formas de existencia, lo cual dificulta su análisis y conduce a estudiarla en un nivel conceptual, si no quiere uno limitarse a una descripción de tipo periodístico, útil a veces, pero insuficiente. Aquí daremos un lugar primordial al estudio de los fundamentos de la legitimación. Ciertamente, el número de votos, así como la forma de enfrentar los problemas económicos, políticos y sociales determinan el grado de legitimidad de un gobierno, pero lo que nos interesa ante todo es analizar la base misma de la legitimación obtenida por estos gobiernos.

Distinguiamos dos tipos de legitimación: la *mercantil*, con la cual se confunde la democracia, y la *no mercantil*, que se apoya en el fondo cultural o en la intervención del Estado en lo económico. El grado de legitimación y las diversas formas que ésta toma —resultado de esas diferentes fuentes— permiten caracterizar el tipo de régimen político de que se trata: dictadura militar, cesarismo, populismo, presidencialismo clientelista, parlamentarismo, etcétera.

Si se acepta la definición amplia de democracia (ausencia de presos políticos...) que hicimos, algunos de estos regímenes políticos son compatibles con una democratización. Vamos a presentar estas diferentes fuentes de legitimación, y cómo ésta es impugnada por la retracción del estado de la economía.

La legitimación mercantil

Con el fin de construir el concepto de legitimación mercantil es necesario formular la hipótesis de la generalización de la mercancía, la cual será posteriormente desechada.

En la literatura, la cuestión de la democracia está ante todo ligada a la del mercado, precisamente a la existencia y generalización de la mercancía (si se hace abstracción de las discusiones acerca de la democracia en la Grecia antigua). La democracia tiende a imponerse con el desarrollo y la generalización de la mercancía. Es contemporánea del capitalismo, pero no se identifica con él.

La generalización de las mercancías —nunca completa— oscurece las relaciones sociales de producción que permiten a su vez la producción de aquellas y genera lo que se conviene en llamar el fetichismo de la mercancía fundamento de la fetichización del Estado. De la misma manera en que la relación de producción se oculta, la naturaleza de clase del Estado tiende a hacerlo también. El análisis del fetichismo de la mercancía —base de lo que se llama en forma convencional *legitimación mercantil*— permite así entender por qué el Estado capitalista no aparece como tal, sino en calidad de árbitro, por encima de los intereses de clase, y para repetir una expresión de Marx, encima y al lado de la sociedad civil. Esto lo vamos a recordar brevemente.

Cuando consideramos la relación entre la mercancía A y la mercancía B, lo primero que aparece es la igualdad de dos cosas. De aquí el fenómeno de la cosificación: una relación entre hombres toma la forma de una relación entre cosas; lo que hizo posible la producción, la existencia de estas cosas, no aparece. Se dice entonces que hay fetichización de

las relaciones sociales de producción: se oculta el proceso de producción, y precisamente la forma específica en que los hombres se han reunido para producir. Demos un ejemplo: un individuo trabaja 39 horas a la semana y obtiene 2 mil francos, que le permiten reconstruir su fuerza de trabajo. Mientras se respeta el contrato de trabajo, mediante un intercambio de equivalentes (las horas de trabajo y el sueldo), el signo igual prevalece, no hay robo. Si el empresario da menos de 2 mil francos, estará robando al trabajador. Habrá litigio y el Estado podrá ser llamado a arbitrarlo (Estado policía o "velador").

Marx considera que si bien no hay robo, sí hay explotación. Lo da como hecho, no como premisa, y por ende no lo demuestra. El análisis del fetichismo de la mercancía que acabamos de hacer constituye una demostración. Permite entender que la

plusvalía puede ser un "misterio", porque la forma monetaria de la remuneración del trabajador da la impresión de que las 39 horas de trabajo son retribuidas.

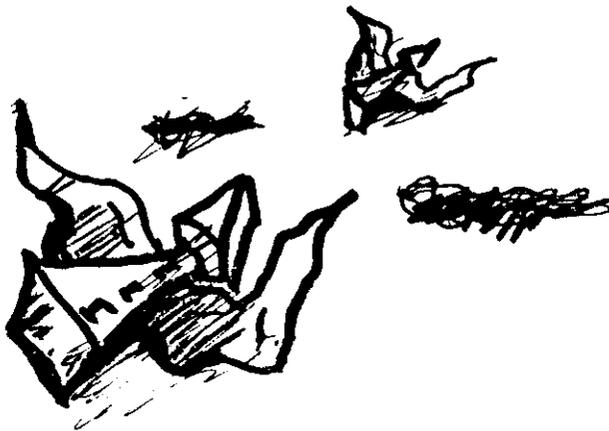
La segunda etapa consiste entonces en explicar la plusvalía. De las 39 horas, 30 sirven al individuo y a su familia, con el fin de poder, una semana más tarde, ser de nuevo capaz de ofrecer su fuerza de trabajo. Tiene que alimentarse, descansar, etc. La cantidad de valor contenido en las mercancías sirve a la reproducción del individuo. Las nueve horas restantes constituyen la plusvalía.

Varias observaciones se pueden hacer de inmediato. La fuerza de trabajo del individuo es considerada como una mercancía específica, es verdad, pero mercancía al fin (se tiene que reproducir para ser vendida).

El Estado es concebido como un gendarme que garantiza la igualdad del intercambio. Eso constituye la base de su legitimidad. Considerado como lo que no es —aparentemente neutro, por encima de las clases sociales, aceptado porque cumple una función necesaria de "velador"— es legitimado cuando desempeña esa función y se reconoce que lo hace como árbitro. Y como lo han hecho notar numerosos autores, el sistema de intercambio de equivalentes, que descansa sobre la presupuesta igualdad de los cambistas, se vuelve el fundamento de la democracia.¹

La democracia se identifica entonces con la legitimidad mercantil. Este razonamiento puede resumirse así:

Mercancía → Igualdad → Fetichismo del Estado → Arbitro:
 Legitimidad si se identifica a los principios de Igualdad del
 Mercado → Democracia = igualdad = legitimidad mercantil.





Este análisis debe ser completado y matizado: El complemento consiste en no limitar el papel del Estado a garante del intercambio de equivalentes, sino relacionarlo también con la producción de éstos, es decir, con la acumulación de capital. Sin querer repetir todo el debate que se ha desarrollado previo a la derivación sobre este tema,² y limitándonos a las consecuencias que este enfoque tiene sobre la cuestión de la legitimación, se puede tomar nota de que el aspecto fundamentalmente contradictorio de la acumulación es su tendencia natural a debilitar este tipo de legitimación. La desfetichización obra nutrida por las contradicciones engendradas por la acumulación, sus alzas y sobre todo sus bajas.

La crisis tiene, en grados diversos, un papel desmitificador. Las relaciones de producción se descubren en parte, a veces repentinamente, por un tiempo limitado. El Estado tiene entonces un papel decisivo en la solución de la crisis. Pero la fetichización del Estado se resiente: aparece más como lo que es: el garante de la perennidad de las relaciones capitalistas de producción —y no sólo como árbitro— por encima de las clases sociales. Pero estas habilidades para resolver la crisis lo legitiman de nuevo, y acrecientan la demanda de Estado como lo veremos.

El matiz consiste en refutar la hipótesis de la generalización de las mercancías. Ésta de por sí es ya cuestionable en los países desarrollados, en los que puede justificarse porque permite construir categorías, como la del valor y sus formas, que vuelven más legible el proceso de la acumulación y el de la evolución de las sociedades. Esta hipótesis, sin embargo, es inaceptable para los países subdesarrollados, puesto que precisamente el subdesarrollo³ se define por las condiciones de producción mercantil: la mercantilización no es completa y se realiza en un periodo en extremo breve. La fetichización del Estado, producto de la difusión de las mercancías, por consiguiente es débil. Incluso en el caso en que el desarrollo de la producción mercantil sea muy rápido y tienda a generalizarse —al igual que se observa en los países desarrollados, es decir, con límites semejantes— con la urbanización creciente, es demasiado reciente para ser concientizada lo suficiente. La legitimación mercantil, sin embargo, opera; aun cuando está menos presente que en los países capitalistas desarrollados, evoluciona rápidamente. La mercantilización de la sociedad va a la par con su favelización, para la mayor

parte de la población. El Estado se vuelve el de la sociedad mercantil, lo que fundamenta en parte su legitimación cuando los procesos de democratización se instalan. Es por ello necesario analizar las otras formas de legitimación.

La legitimación no mercantil

Es de dos tipos: el primero atañe a la legitimación proveniente del fondo cultural; el otro surge de la presencia del Estado y de la manera como la demandan los grupos sociales.

La primera es clásica y ha sido analizada⁴ a menudo por los politólogos y los etnólogos. Permite entender que la relación entre la represión y la legitimación es en extremo compleja y que la una no es contraria por cierto de la otra. Si la legitimidad es fuerte, la coerción no tiene en general necesidad de manifestarse brutalmente, salvo si la represión es parte de los mecanismos de legitimación. Piénsese en las formas de dominación de tipo paternalista-autoritarista: la autoridad es reconocida porque se ejerce. Sin hacer referencia explícita de analogías sicoanalíticas, este tipo de enfoque de algunos regímenes políticos centrados en las relaciones personales de dependencia se refiere implícitamente a jerarquizaciones de tipo padre-hijo. El padre sería tal porque ejerce su función. Generalizando, y adoptando la concepción freudiana de Marcuse, se podría pensar que la legitimación sería

de las normas, y por la racionalización del sentimiento de culpa que acompaña la rebeldía.⁵

Sin llegar a compartir del todo este punto de vista, se puede considerar que la represión, incluso parcialmente legitimante según los códigos de valor de las sociedades, "se acompaña siempre de una reactivación de la legitimación y que las coacciones que permiten la aparición [...] de un aparato de coerción definen al mismo tiempo los temas principales de la legitimación".⁶

Que esta legitimación deseada sea obtenida o no, es ya otro asunto. Si el déficit de legitimación tuviera que perdurar, estaríamos en presencia de una legitimación restringida. La violencia estatal se desarrollaría. Por un lado ya no sería legitimante; por otro se opondría al fondo cultural.

Puesto que esta violencia ha sido en América Latina el modo "normal" de dominación, vale la pena analizarla un poco.

Esta violencia expresa el déficit de legitimación. Para ejercerse toma la forma de régimen militar-policíaco. No es producto del afán inmoderado de poder de ciertos individuos. De lo contrario, cómo entender su florecimiento, incluso su generalización, en ciertas épocas precisas. Sin caer ni en el idealismo ni en el determinismo, se puede decir que "los hombres hacen libremente su historia, en condiciones que no son determinadas libremente por ellos" (Marx), y que existen algunas razones materiales para el advenimiento de estos regímenes políticos de legitimidad restringida en las economías subdesarrolladas. El Estado, en estas economías, fue el lugar y el medio de difusión de las relaciones mercantiles y/o capitalistas.⁷ La asignación de este papel al Estado, cuya consecuencia

...la operación por la cual la coacción, la jerarquía, el orden opresivo toman la forma de la razón objetiva: la violencia suprema es la que procede por medio de la interiorización.

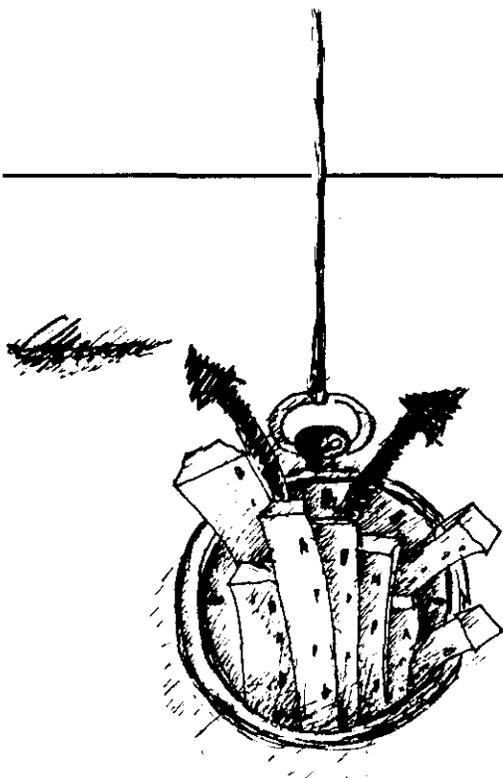
fue que por mucho tiempo pareció sustituir la carencia de capitalistas (a tal punto que a menudo se ha calificado —sin razón— a estos sistemas como capitalismo de Estado), constituye una paradoja: había pocos capitalistas, por no decir ninguno, en estos países, mas gracias a la inclusión de estas economías en el seno de una economía mundial jerarquizada y estructurada el Estado pudo a la vez permitir la realización de un cierto tipo de especialización dentro de la división internacional del trabajo y crear, en virtud del desarrollo de los aparatos de Estado, la capa capitalista que le hacía falta. La función que desempeña en general el Estado como lugar y medio de la difusión de las relaciones mercantiles y/o capitalistas conlleva cierta dosis de violencia. La irrupción de estas relaciones es brutal. Esta difusión es muy rápida. No puede ser legitimada suficientemente por los códigos de valor existentes, fundados en referencias culturales específicas. Los viola y de tal modo los deforma. La cultura antigua no cede lugar a una nueva. Agredida —a veces mutilada— no se conforma, o muy poco, con esta difusión de las relaciones, mercantiles. Los hombres expulsados de sus tierras y sometidos al trabajo forzado originan revueltas (piénsese en las causas de la Revolución Mexicana al principio de este siglo, por ejemplo). Es cierto que las relaciones de sumisión personal perduran en el campo durante mucho tiempo (todavía hoy se asiste a una verdadera revolución agraria de tipo *junker* en la mayoría de los países). La aparición del trabajo asalariado se traduce en una relación de valor y de favor, como lo señalaba G. Mathias, pero la aparición del Estado moderno con sus exigencias hace que estas relaciones se transformen y que el cacique local tienda a ceder su lugar al representante

impuesto por el gobierno, aceptado por una parte, despreciado por la otra.⁸

Por su amplitud y sus consecuencias, cuando la mercantilización de la sociedad es muy rápida, la intervención del Estado no puede recibir una legitimación mercantil suficiente, ni una legitimación no mercantil. Se ejerce gracias a la instalación de regímenes políticos de legitimidad restringida. Se usan los caminos de la violencia estatal y de la represión sistemática. La represión será preventiva, en el sentido de que no se permitirá la libre expresión de las voluntades del conjunto de las capas. El Estado privilegiará algunas de ellas y no tratará de legitimarse sistemáticamente más que ante ellas. Pero la represión será también efectiva cuando surjan obstáculos. La reactivación de la legitimación no se ejercerá, esencialmente, más que frente a ciertas capas. Esta legitimación restringida refleja con “muchos grados de libertad” la segmentación profunda de la sociedad.

Sin embargo, pueden ser muchos los factores que propicien una legitimación más amplia, acompañados a la vez de una difusión de las mercancías.

Cuando una crisis grave afecta a las economías del centro pueden surgir formas de legitimación de tipo populista que permitan a la industria desarrollarse gracias a una intervención sustancial del Estado. El nacionalismo, y algunas formas de paternalismo —el dirigente identificándose con la nación en formación— conforman una base nueva para la legitimación, como producto de ciertas formas antiguas y no mercantiles de ésta provenientes del fondo cultural, pero también de formas más recientes, derivadas de la resistencia latente a la mutilación de los códigos de valor que produce por la inserción brutal en la división internacional del trabajo y la crisis provocada por ésta.



Si consideramos el periodo actual, puede pensarse que en las economías semindustrializadas de América Latina y del sureste asiático, la difusión de las relaciones mercantiles está casi realizada y no es tan imprescindible la intervención del Estado, puesto que se ha complejizado la formación social. La difusión de las relaciones mercantiles es ya obsoleta para ciertas capas, de tal manera que los mecanismos de legitimación mercantil arriba descritos obran con más fuerza. La violencia estatal es menos necesaria desde el punto de vista de la acumulación, y su dominación menos identificable y más cercana a la que se observa en los países del centro. El segundo elemento de la legitimación no mercantil encuentra fundamento en la intervención del Estado.

Hemos notado que en las economías semindustrializadas, la intervención del Estado es ya relativamente obsoleta y la mercantilización de la socie-

dad ha alcanzado un grado muy importante. Siguiendo a Offe⁹ o a Habermas,¹⁰ se podría agregar, con ciertos matices, que ha perdido importancia el asunto de la naturaleza de clase del Estado y de su apariencia engañadora de árbitro. Y, sin llegar al célebre refrán "poco importa que el gato sea negro o rojo, si atrapa a los ratones", se podría considerar que lo importante es la eficacia del Estado en el terreno de la economía.¹¹

La intervención del Estado es legítima. Lograda, legítima al gobierno. Inversamente, el fracaso produce el déficit de la legitimación, el cual se puede sancionar democráticamente en el momento de las elecciones. Mas, el Estado no puede sustituir a la crisis. La historia, incluida la más reciente, lo hace evidente sin que sea necesario hacer aquí una demostración teórica.

El Estado introduce más coherencia en la gestión y en la toma de decisiones puesto que por su política económica y su capacidad de tomar macrodecisiones en el terreno de la economía, es un reductor de incertidumbre. Sin embargo, la intervención del Estado también está, según Offe, limitada por cuatro obstáculos: el Estado no es en sí mismo la acumulación, y sí depende de ésta y tiene una función en ella. Y, por fin, su papel no puede caracterizarse por ninguno de estos tres rasgos tomado aisladamente. Dicho de otro modo, el Estado no sigue la ley del valor, pero tampoco puede autonomizarse con relación a ella; la viola, pero no de manera completa. Es el grado —cifra mágica— en la violación de la ley del valor lo que imprime originalidad y eficacia a la intervención del Estado. El Estado no es sustituto de las crisis ni de la ley del valor. Sin embargo, su capacidad para dominar en parte la economía puede ampliar su legitimidad,

aunque no necesariamente: el éxito económico de Pinochet al final de su dictadura no pudo darle la legitimidad que buscaba en las urnas.

A la inversa, la incapacidad para controlar la inflación y limitarla, así como la reducción del poder de compra de la mayor parte de la población, son fenómenos que deslegitiman al Estado. Así lo demuestran las elecciones recientes en Argentina con el fracaso de Alfonsín y en Brasil con la victoria de Collor o el cuestionamiento en México de la elección de Salinas de Gortari, antiguo Secretario de Presupuesto y responsable en parte de la degradación de la situación económica y social.

En síntesis, el razonamiento de Habermas y Offe parece pertinente, aunque demasiado general. Su interpretación admite además la siguiente observación: Se efectúa un desplazamiento del análisis del Estado, categoría abstracta, a la del régimen político y su forma de expresión. Se pasa implícitamente del estudio de las bases de la legitimación al de la legitimidad de un régimen político o incluso de un gobierno. Es cierto que, en general, cuando la democratización se ha consolidado, el cuestionamiento sobre la legitimidad de uno u otro gobierno debido a sus fracasos se ha podido realizar democráticamente. El déficit de legitimidad ha sido sancionado más o menos democráticamente en la mayor parte de los casos y ello constituye una situación nueva. Pero, si tales procesos confirman la pertinencia del análisis que hemos presentado, en lo esencial quedan inexplicados. Lo que importa es mostrar por qué tales procesos han podido realizarse más o menos democráticamente. Luego, podemos analizar la evolución de esta legitimidad en el marco de la democratización. Satisfacerse con este último análisis, sin el que lo precede lógicamente, es insuficiente. Tenemos que admitir

que los últimos trabajos de Offe y Habermas permiten este tipo de desplazamiento.

Dicho lo anterior, cuidándose de no incurrir en tal desplazamiento, se puede rescatar del análisis de Offe y de Habermas que la revelación de lo que es la naturaleza de clase del Estado probablemente importa menos hoy que en el pasado reciente, cuando la utopía de un mundo mejor movilizaba más energía y cuando soñar volvía posible lo imposible. La presencia y la intervención del Estado, enorme máquina administrativo-económica, son más aceptadas, porque son sentidas como necesarias. Esta interiorización pesa en la legitimación concedida a los gobiernos según su capacidad para resolver las dificultades económicas.

Sin embargo, parece abusivo escribir que “son las condiciones formales de la justificación las que adquieren en sí mismas un poder de legitimación”,¹² o también que “los procedimientos y los presupuestos de la justificación misma son de ahora en adelante las razones que garantizan la legitimación y confortan su validez”.¹³ La irrupción del capitalismo es demasiado reciente y brutal para que estos mecanismos puedan obrar totalmente. La segmentación es demasiado importante, y la difusión de las relaciones mercantiles excesivamente reciente: la legitimación mercantil tiene bases todavía débiles.

Para resumir, la legitimidad no está explicada verdaderamente, porque el marco en que se expresa —la democracia— no ha sido revisado aún.

El ascenso del liberalismo

1. La corriente liberal adopta una posición radicalmente opuesta a la que acabamos de exponer.

La idea central de esta corriente es que la crisis proviene directamente de la intervención del Estado. Sin reanudar el debate, hoy bien conocido, sobre la eficacia del “Estado menos” en relación con el “Estado más”,¹⁴ notemos que según esa corriente la intervención del Estado se identifica con la crisis. La privatización conduce a la posibilidad de sobrepasarla. Es por ello que tiene un virtud legitimatoria. Este desprendimiento del Estado sería también un medio para aligerar el peso considerable de los “managers del Estado” y con ello se reduciría la amenaza que constituyen para los “capitalistas privados”. Estaría en la base de la posición ideológica de la burguesía en contra de la “emergencia de un Estado *leviatán* que se tragaría a la sociedad civil”.¹⁵

Esta corriente tiene en la actualidad cierto éxito. Llevada por la ola reaganiana y thatcheriana, ha sobrepasado los efectos adversos de las políticas de ajuste que preconizaba y sus fracasos, paradójicamente, nutren hoy su éxito. En efecto, el déficit presupuestal acrecentado, el despegue hiperinflacionista en numerosos países y paralelamente la importancia cada vez más grande que se toma la relación tasa de cambio-precios, manifestaciones del fracaso de las políticas liberales, dan de nuevo credibilidad a los liberales y a las soluciones simples que ellos preconizan. La inflación aparece cada vez más como un fenómeno estrictamente monetario cuyas soluciones sólo pueden ser: reducir drásticamente los gastos, controlar estrictamente la masa monetaria y privatizar las grandes empresas públicas.

Vemos así que la adhesión a estas tesis liberales proviene de las consecuencias inducidas por el fracaso mismo de las políticas liberales ortodoxas, al cual se ha sumado el fracaso de las políticas liberales heterodoxas. Esta adhesión se alimenta fuertemen-

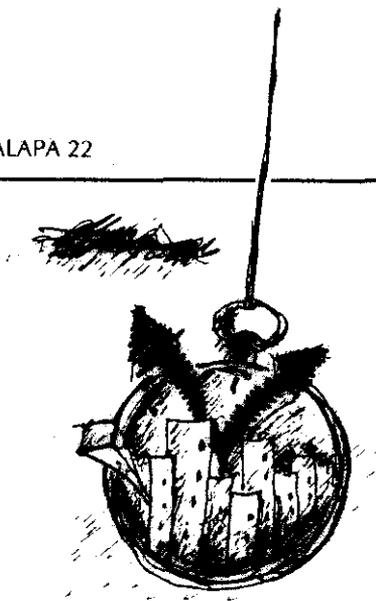
te de la incapacidad creciente del Estado de romper los círculos viciosos en los cuales se precipita la economía y, tras ella, la sociedad entera.

Puesto que todas las políticas económicas han fracasado cabría la posibilidad de tener éxito por *default*. Es lo que explica en parte que el liberalismo —impuesto por las exigencias del FMI— encuentre cierto eco y sea esencialmente pragmático: menos Estado, y con ello todavía menos impuesto directo, vender las empresas públicas más rentables —donde se puede ver que existía un sector público eficaz— un poco como se pone en barata la plata de una casa: reducir los gastos sociales favoreciendo la privatización de algunos de ellos (salud, por ejemplo), relegar algunos gastos a poderes descentralizados,¹⁶ etc; pero ante todo frenar la reducción de las subvenciones al sector industrial, en particular el exportador.

Esta evolución será favorecida por la asociación hecha entre democracia por una parte, y descentralización y/o menos Estado por otra, después de los excesos del Estado centralizado, de la estructura clientelista, del papel de las antesalas, excesos heredados del periodo populista y agravados durante la dictadura militar.

2. Algunos autores tratan de explicar el éxito popular de las proposiciones liberales mediante la percepción que las capas más excluidas de la sociedad tendrían del Estado.

Se trata de un enfoque distinto: no considera necesariamente positiva la retracción del Estado. Explica la razones por las cuales la demanda de Estado es específica y no corresponde al discurso demasiado universalista de este último. Podría decirse, en cierto modo, que la iluminación viene desde abajo. La democratización no reviste exactamente el



mismo sentido que en los países desarrollados; su estabilidad revela por consiguiente la existencia de fenómenos específicos. Es lo que vamos a mostrar usando los trabajos de Jaime Marques Pereira.¹⁷

La primera consideración hecha por J. Marques Pereira trata sobre el divorcio existente entre el discurso universalista del Estado y la realidad. Era frecuente, y lo sigue siendo, leer análisis sobre la crisis actual en México, en Brasil y en otros países calificándola de crisis del Estado providencia (*Welfare State*).¹⁸

Se puede oponer a esta caracterización la debilidad dramática de la función social del Estado con respecto a la fuerza de trabajo: poca seguridad social, asistencia médica gratuita casi nula para los más desheredados, ni subsidio por desempleo, pensiones irrisorias y sólo para una fracción reducida de la población.

La segunda observación atañe a la aplicación del derecho. El sector informal es ilegal, pero existe masivamente; el mercado paralelo de los cambios es también ilegal y su presencia es tolerada. Podrían multiplicarse los ejemplos en donde el derecho es sistemáticamente violado. Esta multiplicación de los actos ilegales conduce a interrogarse sobre las razones que llevan al Estado a dictar leyes que son violadas cotidiana y masivamente.¹⁹ Esa pregunta es más original que la que consiste en preguntarse por qué las leyes son violadas, porque entonces, de inmediato, uno se interroga sobre la paradoja provocada por este divorcio entre lo que se dicta y lo que se cumple.

La tercera observación concierne a los efectos redistributivos de la intervención del Estado. Jaime Marques Pereira observa que las políticas sociales han acrecentado las desigualdades y constituyen mercados lucrativos para las empresa privada. Tal observación es válida en el nivel macroeconómico —las estadísticas dan fe de ello—, pero insuficiente, por lo cual resulta necesario proceder a un análisis más atento. Se pueden observar, por ejemplo, transferencias entre las diferentes capas sociales definidas según su nivel de ingreso. Éstas son más o menos importantes según los países y el objetivo asignado (salud, pensión, ayuda a la vivienda, subvenciones a los transportes, etc.).²⁰ Puede admitirse un distanciamiento creciente —desde los años setenta— entre los ricos y los pobres. Mas, han tenido lugar, en ese proceso, fenómenos paralelos de sumo interés; por ejemplo, que dentro de la categoría pobres y capas medias se hayan efectuado transferencias.

Sea lo que sea, estas observaciones conducen a J. Marques Pereira a considerar que la concientización de la gran masa de los excluidos de su propia

exclusión constituye un apoyo a las políticas económicas liberales:

La reformulación de las políticas sociales que propone el ajuste de cariz humano, puede revelarse de una eficacia temible en los países semindustrializados de América Latina, no únicamente como estrategia compensatoria de protección a los grupos más vulnerables a los efectos nocivos del saneamiento, sino también porque contribuye eficazmente a hacer del abandono del proyecto de realización de un *Welfare State* la única alternativa considerada realista en lo que atañe a la eficacia de la lucha contra la pobreza, [de tal forma que] las proposiciones tocantes a la desregulación de las relaciones de trabajo y las relativas a la eficacia de la acción pública pueden, de hecho, constituir el instrumento de una restauración de la legitimidad del Estado que vuelva posible una estabilización de la recomposición social obrante en la crisis social.²¹

El propósito es claro: la legitimación se alimenta de la relación mantenida por el Estado con lo social y lo económico. Esta relación es percibida como poco eficaz. La retracción del Estado conduce a una recomposición social y fortalece la legitimidad.

J. Marques Pereira no comparte las conclusiones optimistas sobre los supuestos beneficios del liberalismo. Pero teme que las políticas de desregulación y de apología del sector informal logren efectivamente reforzar —sin razón— la legitimidad del Estado. No es seguro que haya concientización del fracaso de la intervención del Estado, como tampoco es seguro que haya fracaso, por lo menos no antes del inicio de la crisis financiera.

Pero de todos modos, el interés de su análisis permanece porque el Estado es visto desde abajo. La segmentación pronunciada de la sociedad con-

duce a las diferentes capas de la población a expresar demandas específicas. Sin llegar a pensar que el Estado aparece como extranjero,²² podemos considerar que los “derechos del hombre y del ciudadano son universales únicamente sobre el papel [...] La cuestión de la ciudadanía se debe enfocar con relación a las modalidades de la integración social”.²³ Ésta no depende únicamente del Estado. El sector informal conduce a una socialización —de la cual está totalmente ausente el Estado— y permite una integración social con códigos de valor distintos a los públicos.²⁴ El Estado aparece entonces en forma indirecta gestionando las infraestructuras, ayudando a la consolidación de las ciudades perdidas, etc; y es solicitado con relación a las necesidades engendradas por esta integración social específica. Dicho de otro modo, ésta no pasa por el Estado para fracciones específicas del Estado. He aquí lo que explica que la ciudadanía pueda ser fragmentada. En estas condiciones el discurso universalista del Estado, con sus objetivos de *Welfare* en ciertos países y en ciertos momentos, tiene poca importancia sobre el conjunto de la población.

3. Podemos ahora esbozar algunas respuestas a varias de las preguntas que hemos formulado.

La democratización perdura. Los regímenes políticos de legitimidad restringida, como lo eran las dictaduras militares-civiles, ya no tenían proyecto y/o eran cada vez más cuestionados; dejaron una situación económica difícil.²⁵ Queda una memoria colectiva de estos periodos sombríos, incluso cuando los recuerdos del orden mantenido y a veces de la prosperidad perdida, asociados a la presencia de los militares en el poder, reaparecen con nostalgia.

La democratización tiene más bases que en el pasado por dos razones: la expansión de las relacio-

nes mercantiles y su concientización es más importante; la intervención directa del Estado es menos necesaria que en el pasado, en razón del grado de desarrollo logrado y de la complejización de la formación social. Lo hemos visto.

Pero esta democratización adquiere sentido sólo si se interroga uno en relación con las demandas específicas de Estado. Invirtiendo el orden de los interrogantes, podría uno preguntarse por qué perdura tal demanda en el momento mismo en que el discurso universalista no corresponde a ninguna realidad. ¿Podrían las demandas específicas de Estado realizarse en un marco distinto al que ofrece la democracia? Ése fue el caso en un pasado reciente. Ya no lo es hoy, pero, ¿mañana?

La hipótesis que formulamos es que la democracia, y el discurso universalista que la acompaña, permite un discurso único y unificador. Unificador porque induce a pensar que será en el marco de la nación donde se resolverán los problemas, y que, aunque profundamente segmentada, la sociedad está unida por la nación. Único, porque es oído de distinta forma según el lugar que se ocupe en la sociedad. Las partes del discurso son destinadas a distintos grupos de la población. Estamos así en presencia de un discurso que responde a diferentes escuchas, a demandas distintas de Estado.

Volvamos sobre los ejemplos que hemos dado. No es posible dictar leyes que no tengan un carácter universal, pues ello conduciría a un déficit de legitimidad, sobre todo en las fracciones de la población más cercanas al *american way of life*, es decir, las más impregnadas de la fetichización del Estado y demandantes de democracia y participación en la política sobre las bases del mercado en donde "uno" aparentemente es igual a "uno". Que estas leyes sean apli-

cadas o no es un problema que pierde su agudeza en razón de la segmentación de la sociedad. Muy al contrario, su no aplicación no opone al Estado a las capas que no podrían vivir más que dejando de aplicar estas leyes.

Igualmente, la democratización, unida al no respeto de las leyes, conduce a una demanda mayor de Estado sobre proyectos específicos para los más marginados: dotación de servicios a ciudades perdidas: drenaje, recolección de basura, escuelas. No se opone a estas demandas —las facilita— mientras que antes únicamente podían hacerse a través de relaciones personales. Éstas, naturalmente, no han desaparecido, pero los procedimientos democráticos obligan al discurso populista a conformarse con menos violencia y arbitrariedad.

Pero no resulta la menor de las paradojas el hecho de que la reducción de la violencia estatal se acompañe de un aumento de la violencia privada. Ésta constituye a futuro un peligro de libanización del Estado.

En el mismo momento en que la democratización parece consolidarse y que los déficit de legitimidad se traducen a menudo en cambios democráticos de gobierno, el soporte material de la legitimación se reduce con el desarrollo de la crisis financiera del Estado.

El Estado conoce una crisis fiscal cuyo desarrollo está ligado a la crisis financiera que atraviesa el país. Las reducciones consecutivas de los gastos de inversión pública reflejan a la vez la amplitud de esta crisis, las opciones escogidas por los dirigentes (reducir gastos en vez de aumentar la fiscalidad directa) y el temor a ver desarrollarse una crisis de legitimidad. Es más fácil reducir los gastos de infraestructura que los tocantes a la salud o a la enseñanza, porque

los efectos de estas reducciones no serán visibles más que en el futuro. Así la gestión de la crisis conduce a los dirigentes políticos a preferir aplazar los problemas. Pero la crisis perdura y los efectos de tales reducciones en los gastos aparecen cada vez más claramente y hacen también evidente que las megalópolis devienen un fenómeno inadmisibile, cuyos defectos son incontables, por ejemplo: inundación en caso de lluvia por falta de mantenimiento de las canalizaciones, teléfonos públicos en constante descompostura, derrumbe de casas, etc. En este contexto, la respuesta a la demanda de más Estado es cada vez más difícil.

La retracción del Estado en ciertos gastos conduce a su ausencia; se vuelve cada vez más poroso. Ahí, donde se encuentra menos presente, se instalan otras formas de poder que desempeñan en parte las funciones que deja vacías y/o corresponden a las nuevas demandas de Estado. Estos poderes no respetan los procedimientos democráticos. En parte se imponen legitimados por sus realizaciones. Esta legitimidad no se fundamenta sobre una legitimidad mercantil, sino sobre el clientelismo.

Son poderes de *facto* que gangrenan el poder de *jure*. La violencia privada se desarrolla: se vuelve el medio de sobrevivir para los que son cada vez más rechazados por la crisis y la retracción del Estado. A futuro, la democratización corre el riesgo de funcionar en el vacío. La libanización vigila y podría ser la respuesta al caos económico, si éste perdura.

Traducción: Annick Poirier Le Nédélec

Notas

- 1 Así, según Hirsh: "Entre más se desarrolle el intercambio entre los productores privados, con la penetración de la sociedad burguesa, más el valor de intercambio se encuentra al origen de la cohesión social, y más pronto desaparecen la posibilidad y la necesidad de instaurar la cohesión de la sociedad a través de las formas de dependencia personal y sujeción directa." "Éléments pour une théorie matérialiste de l'Etat contemporain" en J.M. Vincent, *L'Etat contemporain et le marxisme*, Maspéro, 1975, pág. 21. O también Habermas: "En Marx, el análisis teórico de la forma valor tiene como doble tarea la de poner en regla el principio de regulación de la circulación en la economía de mercado, y la ideología a la base de la sociedad de clase burguesa". *Raison et Légitimité*, ed. Payot, 1978, pág. 44. Es un razonamiento tal que permite a Mandel anotar que "a la interiorización de las relaciones mercantiles corresponde por consiguiente una interiorización de la democracia..." en "Classes sociales et crise politique en Amérique Latine", CEP Núm. 16-17, 1974.
- 2 Ver al respecto: Holloway y Piccioto (ed), *State and capital, a marxist debate*, ed. Arnold, 1978; Vincent J.M. (ed) *L'Etat contemporain et le marxisme*, ed Maspéro, 1975; Habermas J, *Raison et légitimité* ed Payot, 1978; Martine J, *L'or, la parole et L'Etat*, ed Anthropos, 1983; Salama P., "L'Etat comme abstraction réelle", CEP nouvelle série núms. 7-8, 1979; Mathias G y Salama P., *L'Etat surdéveloppé*, ed Maspéro, 1983.
- 3 Ver la introducción del libro de Tissier P., *L'industrialisation dans le sous développement*, Maspéro, 1989.
- 4 Ver el estudio de Lagroye J., "La légitimation" en Grawitz M. y Leca, *Traité de sciences politiques*, PUF, 1985.
- 5 Lagroye; *op. cit.*, Pág. 406.
- 6 *Idem*, pág. 404.
- 7 Esta tesis es desarrollada en Mathis-Salama; *op. cit.*
- 8 Burstyn M.
- 9 Offe C., *Contradiction of the Welfare State*, ed. J. Keane Hutchinson, 1984.
- 10 Habermas J., *Après Marx*, ed. Fayard, 1985.
- 11 Según Habermas: "El problema de la legitimación del Estado ya no consiste hoy en día en preguntarse en qué medida es posible enmascarar, para el beneficio de algunas definiciones ideológicas del bien común, las relaciones funcionales que

- mantienen el Estado y la economía capitalista. El problema consiste más bien en presentar las realizaciones de la economía capitalista como siendo, en la perspectiva de una comparación de los sistemas, la mejor forma posible de satisfacer intereses universalizables" *op. cit.*, pag. 275.
- 12 Habermas, *op. cit.*, pag. 259.
- 13 *Idem*, pág. 261.
- 14 Puede uno referirse al estudio de T. Killick y S. Commander, "State divestiture as policy instrument in developing countries", en *World development*, 1989 y a la compilación de P. Cook y C. Kirkpatrick, *Privatisation in less developed countries*, Weasheaf books, Brighton 1988.
- 15 F. Block, *Beyond relative autonomy: state managers as historical subjects in socialist register*, ed Milliband y Saville, Merlin Press, 1980, pág. 229.
- 16 Cuando se sabe perfectamente que éstos, fuertemente endeudados, no podrán asumírselos íntegramente.
- 17 J. Marques Pereira, "Pratiques sociales, marché du travail et légitimité au Brésil", *Document GRETTD*, 1989.
- 18 Ver por ejemplo: E. Gutiérrez Garza (ed), *Testimonios de la crisis*, 3 tomos, ed. siglo XXI 1987, 1988, 1989.
- 19 Cuestión formulada de esta forma por el autor: "El considerar las relaciones entre el Estado y la economía informal, hoy al centro de la cuestión de la exclusión social, remite de hecho a una cuestión teórica más amplia, la de la especificidad del ejercicio y de la naturaleza del poder del Estado en el tercer mundo" puesto que "la defraudación de una legislación del trabajo no puede ser reducida a una incapacidad del Estado a hacer cumplir la ley", pág 21 y 24.
- 20 Para Brasil, ver por ejemplo S. Draibe (ed), *Relatorio sobre a situacao social do pais NEPP Campinas*, ed. Bacha, 1988 y H.S. Klein (ed) *A transicao incompleta, Brasil desde 1955, Paz e Terra, 1988*; para México, ver V. Soria y N. Lustig, "Crisis económica y niveles de vida en México: 1982-1985", *Estudios económicos*, El Colegio de México núm. 2, 1987, y para América Latina en forma genral: H. Sánchez Martínez y G. Toro Ibañez, "Ajuste y políticas sociales en América Latina", *Economía de América Latina*, CIDE, Núm. 18-19, 1989.
- 21 *Op. cit.*, págs. 8 y 9.
- 22 Como lo daría a pensar la relación de exterioridad que mantiene el Estado con algunas comunidades indias en Perú, por ejemplo, relación de exterioridad que facilitó la implantación de Sendero Luminoso.
- 23 *Op. cit.*, pág. 29.
- 24 "La integración social ahí se funda todavía fundamentalmente sobre una dinámica vertical de naturaleza clientelista y corporativista, incluso cuando ésta ya no parece constituir un pedestal inquebrantable de la legitimidad del orden social" pág. 32. Anotemos, para matizar, que esta afirmación es pertinente para regiones pobres y poco industrializadas, tales como el noreste de Brasil, pero que se vuelve cada vez menos exacta para el sur y el centro de ese mismo país, zona más industrializada, y que por lo demás la fuerte presencia del sector informal no se fundamenta sobre la permanencia del clientelismo, aunque los códigos de valor que rigen su existencia puedan ser fuertemente apremiantes.
- 25 Hay que distinguir, naturalmente, las dictaduras rentistas y desindustrializantes de Argentina, de las más colbertistas de Brasil. Ninguna de las dos pudo impedir o facilitar la llegada de la crisis financiera. Es entre estos dos extremos que se situaron los regímenes de los años setenta en América Latina.