



Instituto de Estudios  
Latinoamericanos

DT.04.09

Junio 2009

Documentos de Trabajo IELAT



EL POST-CONSENSO  
DE WASHINGTON:  
GLOBALIZACIÓN, ESTADO  
Y GOBERNABILIDAD  
REEXAMINADOS



Eli Diniz

## El Post-Consenso de Washington: globalización, Estado y gobernabilidad reexaminados\*

Dra. Eli Diniz \*\*

\* Este texto es una versión para el castellano del capítulo 1 de Diniz, 2007. Agradeço à diretora da Editora Fundação Getúlio Varga a autorização para a publicação do texto no site de IELAT (Instituto de Estudios Latino Americanos,) da Universidad de Alcalá de Henares. Traducción de Carlos Muñoz Gallego.

\*\* Eli Diniz es profesora titular del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IE/UFRJ), e Investigadora Asociada del Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM.). Doctora en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo (USP); Pós-doctorado en la Université de Toulouse II, Francia (1983) y en el Centro de Estudios Brasileños de Universidad de Florida, USA (1984). Es también Profesora del Programa de Post-Grado en América Latina Contemporánea de la Universidad de Alcalá. Entre sus últimas publicaciones destacan: "Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais: Dilemas do Desenvolvimento e o Futuro do Brasil". In: Sicsù, J.& Castelar, A. (orgs). *Sociedade e Economia*. Brasília, IPEA, 2009; Organizadora de *Globalização, Estado e Desenvolvimento, Dilemas do Brasil no novo milênio*, FGV, Rio de Janeiro, 2007.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el actual debate internacional que se ha desarrollado en las Ciencias Sociales sobre tres aspectos fundamentales para comprender los desafíos que ha enfrentado el rol del Estado y la gobernabilidad en América Latina (con especial referencia a Brasil) durante la primera década del siglo XXI como resultado de la globalización y de la nueva dinámica capitalista mundial. En primer lugar, se analiza la tercera ola de interpretaciones sobre el fenómeno de la globalización, destacando la crítica a la ortodoxia neoliberal característica del Consenso de Washington. A continuación se discute la nueva concepción del rol del Estado, se sugiere una reforma del Estado y se pone de relieve la necesidad de consolidar la democracia. Finalmente, se propone una reformulación del concepto de gobernabilidad, enfatizando sus dimensiones externa e interna.

Palabras clave: globalización; democracia; reforma del Estado; gobernabilidad.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the current international debate that has developed in Social Sciences around three main aspects to understand the challenges faced by the State and governance in Latin America (with special attention to Brazil) during the first decade of the 21st Century as a result of globalization and the new global capitalism dynamic. First, it analyzes the third wave of interpretations about the phenomenon of globalization, highlighting the critic to the neo-liberal orthodoxy of the Washington Consensus. Next, the article discusses the new conception of the role of the State, and it's suggested a State reform and highlights the need to consolidate democracy. Finally, it is proposed a reformulation of the concept of governance emphasizing its internal and external dimensions.

Key words: globalization; democracy; reform of the State; governance.

---

La “nueva teoría del crecimiento” y el análisis organizacional moderno del crecimiento económico llevaron la teoría del desarrollo más allá de un foco centrado en la acumulación de capital, en dirección a un entendimiento más complejo de las instituciones que hacen posible el desarrollo. La más acentuada consecuencia estratégica de este “giro institucional” fue el surgimiento de la “Monocultura Institucional” – la imposición de versiones idealizadas de instituciones anglo-americanas basadas en planteamientos cuya aplicabilidad, presumiblemente, trasciende a las culturas y circunstancias nacionales. Los resultados frustrantes de la “monocultura institucional” sugieren que el “giro institucional” tome otras direcciones. (Evans, 2003: 20-63)

## INTRODUCCIÓN

En la historia reciente de las sociedades latinoamericanas, las dos últimas décadas del siglo XX fueron decisivas en la producción de cambios que llevaron a la ruptura con el antiguo modelo del nacional-desarrollismo. A pesar de algunas diferencias importantes, estas dos décadas tienen un punto en común: el hecho de haber constituido un hito en el proceso de ruptura de la arquitectura político-institucional que, durante 50 años, entre 1930 y 1980, sustentó la estrategia de la industrialización por sustitución de importaciones. Estos cambios, de gran amplitud, fueron desencadenados por un complejo de factores externos e internos.

Entre los primeros, las sucesivas crisis internacionales, a partir de mediados los años 80; la presión de las agencias multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial; los avances del proceso de globalización; el colapso del socialismo; y el fin de la Guerra Fría fueron los más importantes. Estos factores determinaron una drástica redefinición de la agenda

pública, especialmente en lo referente a las características políticas y económicas del orden anterior. Reformas políticas para la construcción de regímenes democráticos, programas de estabilización económica, reformas orientadas al mercado, especialmente la privatización y la apertura externa de la economía, así como la integración en el orden mundial globalizado, se convirtieron en las nuevas prioridades consagradas internacionalmente, traduciéndose en una reorientación de las políticas públicas que habían sido puestas en práctica por los gobernantes de turno. Este cambio de enfoque tuvo como resultado el abandono de las estrategias desarrollistas del pasado y su sustitución por políticas monetaristas ortodoxas, tras el fracaso de algunos experimentos heterodoxos ejecutados en los años 80. Durante el auge de las directrices neoliberales, las metas sociales serían progresivamente desplazadas de la agenda, volviéndose ésta cada vez más restrictiva, priorizando las metas de estabilización y ajuste fiscal.

Por otro lado, si las restricciones externas ejercieron una fuerte influencia en la determinación de las nuevas agendas, esto no se realizó de forma inmediata y mecánica. Los factores internos desempeñaron un papel no menos relevante. Las opciones de las elites dirigentes nacionales, las características de sus coaliciones de apoyo político o la acción deliberada en defensa de la ejecución de los objetivos identificados en cada momento como prioritarios, el comportamiento de actores estratégicos – como empresarios y trabajadores organizados –, son aspectos no menos decisivos en la definición de las políticas efectivamente implementadas y en la elección de la forma más, o menos, independiente de inserción en el sistema internacional. De esta manera, la génesis y la forma de conducción de este conjunto de transformaciones es un proceso de gran complejidad. Por esta razón no puede ser considerado bajo un punto de vista determinista como si fuese el resultado inexorable del proceso de globalización, expresando la lógica ineluctable del nuevo orden mundial. La secuencia, el ritmo y el contenido de las transformaciones sufrieron variaciones significativas, que no fueron dictadas por criterios exclusivamente técnicos, sino que obedecieron a decisiones de naturaleza política. ¿En qué grado los éxitos y fracasos deben ser atribuidos a las restricciones externas derivadas de la globalización? O, alternativamente, ¿en qué medida fueron resultado de las elecciones de los dirigentes responsables de los gobiernos nacionales? ¿Cuáles fueron las implicaciones de la nueva agenda a la luz de la teoría democrática contemporánea? Éstas son las

principales cuestiones que deben ser examinadas.

Es necesario todavía considerar un tercer tipo de condicionamientos que derivan de las distintas trayectorias históricas. La gran difusión, a lo largo de los últimos quince años, de los enfoques clasificados por Evans como expresión de la “monocultura institucional” generó una propensión a desconsiderar los trazos históricos como variables importantes para explicar las diferencias de desempeño entre los distintos países<sup>1</sup>. Este vicio analítico, con consecuencias teóricas y prácticas, implicó una idealización de las organizaciones institucionales de los países centrales del capitalismo occidental, como si fuese posible descartar las especificidades históricas que interfieren en los procesos de ajuste a los imperativos externos. Igualmente relevantes son los valores e ideas que, a partir de las esferas internacional y doméstica, influyen en las respuestas a los desafíos exógenos. En el plano de las políticas puestas en práctica, tal tendencia se traduce, frecuentemente, en un proceso de mimetismo acrítico, implicando la adopción de soluciones extraídas de recetarios consagrados internacionalmente, como si fuese posible cambiar por decreto situaciones reales. Sin ignorar la importancia de las reformas en la esfera de las instituciones, me parece oportuno recuperar el significado de la dimensión histórica.

El efecto combinado de este conjunto de factores produce un profundo corte con el pasado, con impacto decisivo sobre la sociedad, la economía, las orientaciones ideológicas y el orden político de los

1: En palabras del autor, “La monocultura institucional se basa tanto en la premisa general de que la eficiencia institucional no depende de la adaptación al ambiente sociocultural doméstico, como en la premisa más específica de que versiones idealizadas de instituciones anglo-americanas son instrumentos de desarrollo ideales, independientemente del nivel de desarrollo o posición en la economía global. Formas institucionales correspondientes a una versión idealizada de supuestas instituciones anglo-americanas son impuestas en aquellos dominios organizacionales más sujetos a la presión externa (...). En la mayoría de los foros de la vida pública, especialmente en aquellos ocupados en la prestación de servicios públicos, la monocultura institucional ofrece la propuesta estéril de que la mejor respuesta al mal gobierno es menos gobierno. Sus defensores, entonces, quedan sorprendidos cuando sus esfuerzos tienen como resultado la persistencia de una gobernancia ineficiente, “atomización inaceptable” entre los ciudadanos y parálisis política (...)” (Evans, 2003: 29-30).

diferentes países, ruptura que se hizo más profunda en los años 90. Por su alcance y amplitud, estas transformaciones representaron un punto de inflexión en la trayectoria de las sociedades latinoamericanas. No obstante, a pesar de la profundidad del cambio en el modelo nacional-desarrollista, los problemas históricos de exclusión y desigualdad siguen presentando un alto grado de persistencia. Efectivamente, las transformaciones referidas fueron eficaces en el desmonte de los fundamentos del antiguo orden, volviendo anacrónica cualquier tentativa de regreso a la situación precedente, así como la utilización de viejos paradigmas para interpretar el momento presente. Pero, por otro lado, las reformas y las políticas gubernamentales no fueron eficientes para conducir la región a una nueva vía de desarrollo, haciendo posible retomar el crecimiento y alcanzar mayores niveles de bienestar para el conjunto de la población. Al contrario, los problemas de degradación social se agravaron, constituyendo uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los gobernantes del periodo post-reformas orientadas al mercado.

De manera similar, desde el punto de vista político, los cambios efectuados en las dos últimas décadas representaron una ruptura con la trayectoria anterior de las repúblicas latinoamericanas. Como se sabe, durante los 50 años que se extienden entre las décadas de 30 y 70, los sistemas políticos de América Latina se caracterizaron por un alto grado de inestabilidad política, por crisis sucesorias agudas, seguidas de intervenciones de las Fuerzas Armadas y golpes de Estado como salida a las numerosas crisis de gobernabilidad típicas del período. En

contraste, la transición de los años 80, que corresponde a la tercera ola de democratización en el ámbito mundial, centrada en la ejecución de un amplio conjunto de reformas políticas, condujo a estas sociedades a romper con el pasado autoritario a través de la implantación de regímenes poliárquicos, dotados de mayor o menor consistencia según las peculiaridades históricas. El resultado político más notorio en la región fue la construcción del orden democrático sobre bases más estables<sup>2</sup>. La ruptura con la tradición golpista, el consenso en torno a las reglas del juego democrático, la capacidad de lidiar con el grado de indeterminación típico de la democracia a través del acatamiento de los resultados electorales<sup>3</sup>, la tolerancia del disenso y el respeto a la gestión negociada de los conflictos, abrieron una nueva etapa en el perfeccionamiento del orden político de estas sociedades. Sin embargo, no se han agotado todos los componentes de la agenda democrática. Persisten algunos desafíos que no pueden ser subestimados. Si bien parecen lejos las amenazas de golpes de Estado, se han vuelto frecuentes, por otro lado, los episodios de interrupción de mandatos de presidentes democráticamente elegidos por actos de renuncia en función de presiones populares desencadenadas por la frustración de las expectativas de segmentos significativos del electorado ante promesas incumplidas divulgadas durante las campañas políticas.

Entre los desafíos presentes, destaca el problema de la reforma del Estado en el contexto de democracias sostenidas. En el nuevo milenio la cuestión democrática va más allá de la consolidación de las reglas formales de la democracia, ya que se refiere a

2: En un artículo reciente, Weyland presenta también el desafío de la sostenibilidad de la democracia como un punto fundamental de la tercera ola de democratización en Latinoamérica en general y en Brasil en particular. Véase Weyland, 2002.

3: En palabras de Przeworski, en el régimen democrático "todos deben subordinar sus intereses a la competición y la incertidumbre. El momento crucial de la transición del régimen autoritario al régimen democrático es el tránsito de aquel umbral a partir del cual nadie puede intervenir para revertir los resultados del proceso político formal. La democratización es un acto de sumisión de todos los intereses a la competición, es una acción de institucionalización de la incertidumbre" (Przeworski, 1994: 31).

la sostenibilidad del orden democrático. No basta con alcanzar la institucionalización de las reglas del juego o implantar los principios y fundamentos del sistema poliárquico. Es necesario, para alcanzar la estabilidad a largo plazo, superar las tres modalidades de déficit históricamente acumuladas en el transcurso del proceso de constitución del Estado en Latinoamérica, y que se agudizaron bajo el impacto de la hegemonía de las políticas neoliberales durante los años 90.

Me refiero, en primer lugar, al imperativo de enfrentar el déficit de inclusión social, revirtiendo los seculares patrones de injusticia e iniquidad. Es sabido que la desigualdad de renta tiene efectos políticos sobre la calidad de la democracia, aunque sea difícil determinar el grado y el alcance de estos efectos, dadas la escasez y la baja calidad de los datos disponibles. No obstante, como destacan Przeworski *et alii* (Przeworski *et alii*, 1997), en su estudio sobre los factores responsables por la supervivencia y longevidad de las democracias, en los países en que el nivel de desigualdades está declinando a lo largo del tiempo es mucho mayor la propensión a la durabilidad de la democracia<sup>4</sup>. En segundo lugar, cabe destacar el desafío representado por el déficit de capacidad de implementación del Estado, lo que se traduce en la incapacidad de producir los resultados socialmente deseados. Finalmente, se impone reconocer la laguna representada por el déficit de *accountability*, expandiendo y volviendo efectivos los mecanismos de control de las políticas gubernamentales, o sea, los mecanismos garantes de la responsabilización pública de los gobernantes frente a la sociedad y a otras

Esto significa situar en el centro del análisis las conexiones entre gobernanza, *accountability* y *responsiveness*<sup>5</sup>, que deben figurar en el diseño institucional de la democracia. Significa, en última instancia, recuperar la importancia de la dimensión social de la democracia y ampliar los derechos de ciudadanía, sobre todo respecto a los derechos civiles y sociales, reduciendo sustancialmente la distancia entre democracia formal y substantiva. Las experiencias de reforma del Estado implementadas en los años 90 fueron incapaces de alcanzar estos objetivos.

## GLOBALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD

### *El nuevo milenio y la inflexión en el debate internacional*

El fenómeno de la globalización, que está caracterizando la economía internacional desde el inicio de la década de 80 o, como prefiere François Chesnais (Chesnais, 1996), la “mundialización del capital”, ha sido interpretado de diferentes maneras. El término adquirió un sinnúmero de sentidos, que más confunden que aclaran su verdadero significado. Entre los equívocos más corrientes se encuentra la visión de la globalización como un proceso de naturaleza exclusivamente económica, impulsado por fuerzas de mercado y cambios tecnológicos autónomos. Se trata, ciertamente, de una simplificación, pues el proceso de globalización, como fue destacado anteriormente, es esencialmente un fenómeno multidimensional. Si, por un lado, expresa una lógica económica, obedece, por

4: He aquí la conclusión de los autores: “Concluimos que la expectativa de vida de la democracia en países con la desigualdad en reducción era de cerca de 84 años, mientras que la expectativa de vida de democracias con una desigualdad de renta ascendente era de aproximadamente 22 años [...]”. Ver Przeworski et al., 1997: 120.

5: La responsabilidad política puede ser comprobada en el proceso electoral, cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de aprobar o no los actos de los gobernantes, reconduciéndolos al cargo o llevándolos a la derrota. No obstante, las elecciones (*accountability* vertical) no bastan. Para proporcionar niveles satisfactorios de responsabilidad (capacidad de respuesta de los gobiernos a las necesidades y preferencias de los ciudadanos) es necesario un diseño institucional complejo constituido por una serie de mecanismos y procedimientos de exigencia y rendición de cuentas de modo que se garanticen intervenciones gubernamentales eficaces. En su libro *Poliarquía*, Dahl considera que una característica clave de la democracia es la responsividad del gobierno ante las preferencias de sus ciudadanos, considerados como políticamente iguales, destacando: “[...] me gustaría reservar el término ‘democracia’ para un sistema político que tenga, como una de sus características, la cualidad de ser enteramente, o casi por entero, responsivo a todos sus ciudadanos” (Dahl, 1997:26). Ver, también, Przeworski et al., 1999 para una discusión sistemática de este conjunto de mecanismos en las democracias contemporáneas.

otro, a decisiones de naturaleza política. En otros términos, la economía no se mueve mecánicamente, independiente de la compleja relación de fuerzas políticas que se estructuran en el ámbito internacional, a través de la cual se entretajan los vínculos entre economía mundial y economías nacionales. Por lo tanto uno de los efectos de la visión economicista es oscurecer el papel de la dimensión política. La globalización y la presión de las agencias internacionales ejercieron, y siguen ejerciendo, una fuerte influencia en la definición de las agendas de los diferentes países, pero no lo hacen de modo mecánico y determinista. Estas influencias son mediatizadas por las instituciones y por las elites responsables de los gobiernos domésticos<sup>6</sup>.

El énfasis unilateral en los aspectos económicos conduce a un segundo equívoco. Se trata del presupuesto de un automatismo ciego del mercado globalizado. El proceso estaría sometido a una lógica férrea, a la que todos los países deberían ajustarse de modo ineludible y según un recetario único. El enfoque de carácter economicista implica, pues, una visión determinista, ya que el orden mundial se percibe como sometido a una dinámica incontrolable, de efectos inexorables, lo que, en última instancia, descartaría la existencia de alternativas viables. Efectivamente, si el proceso de globalización se presenta como inevitable, independiente de la intervención humana, adaptarse a esta dinámica de forma imperativa se convierte en la única salida posible. Esta adaptación es, no obstante, un *constructo* político en sí misma.

Es interesante resaltar que tanto desde el lado de la óptica liberal ortodoxa, representada por el Consenso de Washington (Williamson, 1993), como desde una visión crítica

radical, como la formulada, para citar apenas un ejemplo, por Viviane Forrester en el libro *El Horror Económico* (Forrester, 1996), este rasgo determinista está presente. En ambos casos la globalización se presenta como un fenómeno monolítico, sometido al imperio de las leyes económicas. En consecuencia, los gobiernos nacionales son tratados como objetos pasivos, víctimas de fuerzas que no pueden controlar, siendo, por tanto, reducidos a la impotencia. Se anula la acción política como contrapartida de la supervaloración de los mecanismos económicos y se vacía la responsabilidad de los gobernantes de turno por los errores y aciertos de las políticas ejecutadas.

En contraste, y teniendo en cuenta la complejidad del nuevo orden mundial, cabe destacar que la globalización no está dirigida por fuerzas inexorables. Además, no está marcada exclusivamente por relaciones y procesos de naturaleza económica. Está también, y sobre todo, sujeta a una lógica política (Diniz, 2000b, cap. 1). Ésta, a su vez, tiene que ver con las relaciones asimétricas de poder que se establecen entre las potencias a escala mundial, traducándose en la formación de bloques e instancias supranacionales de poder. Se configuran, de este modo, las redes transnacionales de conexiones, a través de las que se articulan alianzas estratégicas, implicando actores externos e internos, destacando, entre este conjunto de actores, las grandes corporaciones transnacionales, la alta tecnocracia de carácter cosmopolita, las organizaciones financieras internacionales, burócratas de alto nivel que dirigen el aparato gubernamental de cada país, e integrantes del mundo académico, entre otras elites relevantes. Este complejo de actores, identificado por la literatura internacional como *comunidades epistémicas*,

6: Esta parte retoma un argumento desarrollado en Diniz, 2001.

desempeñó un papel decisivo en la difusión de conocimientos especializados en una determinada área de políticas públicas, influyendo en la redefinición de la agenda internacional y en la propagación de diagnósticos y paradigmas de análisis que se convertirían en dominantes en diferentes momentos históricos (Haas, 1992; 1997). Fue lo que ocurrió recientemente con la legitimación y difusión del llamado Consenso de Washington, traducándose en la supremacía de una nueva agenda pública entre las décadas de 1980 y 1990.

Es este conjunto de relaciones lo que está por detrás de las elecciones hechas por los actores, elecciones éstas que no son aleatorias, ni reflejo de criterios exclusivamente técnicos o económicos, sino que se orientan también por un cálculo político. Es exactamente el reconocimiento de la interferencia de esta pluralidad de factores lo que caracteriza la tercera generación de análisis sobre la globalización y sus impactos en las economías periféricas. En contraposición, al omitir la dimensión política, los análisis de naturaleza economicista trataron políticas de carácter contradictorio en sus efectos, tales como la liberalización del comercio o la liberalización financiera, como aspectos consensuales de una agenda igualmente incuestionable.

Cada vez más los Estados nacionales se vuelven parte de un sistema de poder de nivel supranacional. Tal constatación convierte en artificial la rígida contraposición entre factores externos e internos. He aquí porque administrar con mayor o menor autonomía la inserción del país en el sistema internacional no requiere tan sólo capacitación técnica de elites de alta cualificación, sino que depende fundamentalmente de opciones políticas más o menos comprometidas con la defensa de la soberanía y del fortalecimiento del poder de negociación de los gobiernos nacionales.

Además, conquistar posiciones favorables en el juego de poder internacional implica una alta capacidad de gestión del Estado, al contrario de lo que abogan los defensores del Estado mínimo. Como resalta Celso Furtado (Furtado, 1992:24), "La atrofia de los mecanismos de mando de los sistemas económicos nacionales no es otra cosa sino la prevalencia de estructuras de decisión transnacionales, enfocadas a la planetización de los circuitos de decisión". Cabe añadir, por otro lado, que revertir una posición subordinada, controlar el capital especulativo, reducir situaciones de extrema vulnerabilidad externa o rechazar el predominio de la lógica de las empresas transnacionales en la estructuración de las actividades económicas de un país es, ante todo, un acto de naturaleza política, requiriendo una acción deliberada capaz de definir y ejecutar una nueva estrategia nacional. En otros términos, la definición de un proyecto autónomo de desarrollo es un *constructo* político, que depende, para su formulación y ejecución, del soporte de coaliciones políticas identificadas con tal objetivo.

En el debate internacional, David Held, entre otros, reforzaría este argumento contraponiéndose a la tan divulgada visión que adquirió fuerza a mediados de las décadas de 80 y 90, previendo que los Estados-nación serían eclipsados por el avance de la globalización. Según su punto de vista, la globalización no se traduciría necesariamente en una disminución del poder del Estado. Estaría, sí, transformando las condiciones bajo las cuales se ejercería este poder. Los impactos de la globalización serían matizados por las estrategias específicas de los gobiernos de cada país para administrar, desafiar o aliviar los imperativos de la globalización (Held, 1991; 1995 y 1999). En otras palabras, lejos de haberse vuelto irrelevantes, los Estados-

nacionales ejercen un papel cada vez más estratégico.

La crítica a los perjuicios de una postura pasiva, la defensa de un enfoque más independiente de las relaciones con el sistema internacional y el cuestionamiento de la concepción minimalista del Estado serán, a propósito, posiciones asumidas públicamente por la alta tecnocracia de las agencias multilaterales, tras la constatación de los fracasos de las políticas rígidamente guiadas por las recomendaciones del Consenso de Washington. Ya a finales de la década de 80, los dirigentes y tecnócratas de los países emergentes fueron sorprendidos por un documento del Banco Mundial en el que se defendía claramente la centralidad de la llamada *governance* para explicar diferenciales de desempeño económico entre esos países (*apud* Haggard & Kaufman, 1992:331). Poco después, en 1991, como resalta Evans (Evans, 1998:51-52), el entonces vicepresidente y director administrativo del Banco, en una reunión con dirigentes de diversos países, dio particular relieve al ejemplo de los países recientemente industrializados del Asia Oriental, en que una acción gubernamental más incisiva habría representado un factor fundamental para el éxito de su proceso de modernización y desarrollo.

A continuación, en una publicación de 1994, la misma agencia resaltó la importancia de la responsabilidad política de las elites estatales para el buen desempeño de sus gobiernos, lo que implicaría la obligación de sus dirigentes de responder por sus acciones, ya sea frente a la sociedad o ante otras instancias de poder (World Bank, 1994:12). Profundizando en esta línea de pensamiento, el World Development Report de 1997 adopta el punto de vista de que “Estados capaces y activos

constituyen elementos clave en cualquier esfuerzo exitoso de construir modernas economías de mercado” (*apud* Evans, 1998:52). En otras palabras, la capacidad de acción autónoma de los gobiernos, la presencia de un Estado activo y eficiente, ganarían relieve como condiciones favorables para la superación de dificultades en la búsqueda de nuevas estrategias de crecimiento. Y, todavía más, de acuerdo con el nuevo enfoque, el fortalecimiento de economías de mercado en un mundo globalizado no sólo no sería incompatible, sino que exigiría la presencia de un Estado capaz y efectivo.

Esta inflexión en el debate internacional alcanza su punto álgido con la publicación, en 2002, del libro *Globalization and its discontents*, de Joseph Stiglitz, premio Nobel de economía de 2001 y ex-dirigente del Banco Mundial, del que fue economista jefe y vicepresidente *senior*. Comparando casos de éxito y de fracaso en la conducción de políticas de estabilización y reformas orientadas al mercado durante las dos últimas décadas, concluye que la búsqueda de soluciones propias y la preservación de márgenes razonables de autonomía están en la raíz de los casos exitosos (por ejemplo Polonia y China) en contraste con la aplicación acrítica de las fórmulas consagradas por las agencias multilaterales frecuentemente asociadas a experiencias desastrosas (por ejemplo Rusia y la República Checa). En sus propias palabras: “Polonia y la China emplearon estrategias alternativas a aquéllas defendidas por el Consenso de Washington. Polonia es el país con mayor éxito en la Europa del Este; la China experimentó la mayor tasa de crecimiento de cualquier gran economía del mundo en los últimos 20 años” (Stiglitz, 2002:225).

7: En un libro más reciente, Stiglitz insiste en este argumento, destacando que el resultado de la aplicación de la receta neoliberal por parte de Latinoamérica en los años 90 fue altamente desfavorable, conduciendo al estancamiento, el aumento del desempleo, de la informalidad y de la pobreza (Stiglitz, 2003).

En la misma línea de reflexión se pueden situar los trabajos más recientes de Ha-Joon Chang (2002 y 2003), en los que el autor focaliza el fracaso del neoliberalismo, especialmente en los países menos desarrollados (*Less Developed Countries*), como consecuencia, sobre todo, de su incapacidad, ya sea en el plano teórico o en la esfera de las políticas públicas, para construir una visión compleja y equilibrada de las interrelaciones del mercado con el Estado y otras instituciones relevantes, así como en la falta de formulación de estrategias autónomas de acción. De forma similar, Rodrik (Rodrik, 2002; 2004) afirma que, durante la hegemonía de la agenda neoliberal, la adhesión incondicional a las directrices del Consenso de Washington fue responsable del periodo de más dilatado estancamiento de los países latinoamericanos, en oposición a los países del Asia Oriental, que experimentaron altos índices de desarrollo. En una conferencia pronunciada durante el seminario del BNDES sobre los “Nuevos Rumbos del Desarrollo en el Mundo”, realizado entre el 12 y 13 de septiembre de 2002, se expresó de la siguiente manera:

Los pocos ejemplos de éxito tuvieron lugar en países que bailaron conforme su propia música y que difícilmente servirían

de cartel propagandístico del neoliberalismo. Es el caso de la China, de Vietnam y la India – tres naciones importantes que violaron prácticamente todas las reglas del manual neoliberal, aunque tomando un rumbo más orientado al mercado. (Rodrik, 2002: 278)

Entre los economistas brasileños también se observó el fortalecimiento de una visión crítica del pasado reciente<sup>10</sup>, así como el reconocimiento de que, desde el inicio del siglo XXI, se ha vuelto evidente el cambio de rumbo en Sudamérica, expresando al menos parcialmente la constatación del fracaso de las políticas neoliberales. En un artículo publicado a finales de 2005, refiriéndose a los países de la región, Paulo Nogueira Batista Jr. se manifestó del siguiente modo:

(...) ¿cómo desconocer que el cuadro económico y político y los referentes ideológicos han cambiado considerablemente en los últimos cinco años? Las fuerzas que predominaron en la década de 1990 han sufrido derrotas en varios países de Sudamérica y ya no reinan incontestables en ningún lugar. El fracaso (...) de la mayoría de los países que siguieron fielmente las recetas económicas del llamado Consenso de Washington ha sacudido convicciones arraigadas y ha producido bandazos políticos, no raramente dramáticos<sup>11</sup>.

8: El autor se refiere al esfuerzo de utilizar los grados de libertad existentes, por más estrechos que éstos sean, en beneficio de objetivos nacionales: “aunque las restricciones impuestas por las empresas transnacionales sobre las políticas industriales nacionales sean crecientes, en ningún lado llegaron al punto de imposibilitar una política industrial estratégica. La literatura habitual tiende a encarar la globalización como un proceso incontrolable, en el interior del cual las naciones, especialmente las naciones en desarrollo, se vuelven agentes pasivos, convirtiéndose en prisioneras del dilema de someterse incondicionalmente o perecer. No obstante, se trata de una visión equivocada ya que hay un amplio margen de maniobra para los gobiernos nacionales (...). Sería un gran error para un país en desarrollo renunciar voluntariamente a este margen de maniobra adoptando políticas liberales indiscriminadas en lo que se refiere a las inversiones directas extranjeras en todos los sectores” (Chang, 2003:269). Traducción libre.

9: Ver Rodrik, (Rodrik, 2002), “Después del liberalismo, ¿Qué?”, Desarrollo y Globalización, en Desarrollo en Debate: [www.bndes.gov.br/conhecimento/livro\\_debate/1-desnv&glob.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/1-desnv&glob.pdf). Además, otros autores que integran los textos de la parte denominada Desarrollo y globalización: perspectivas para las naciones, como Joseph Stiglitz (“Políticas de Desarrollo en el Mundo de la Globalización”) y José Antonio Ocampo (Globalización y Desarrollo”), este último entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, convergen en la visión de que las concepciones integrantes del mainstream de los años 90, la llamada década neoliberal, han quedado superadas por las transformaciones sucedidas en el orden mundial Post-Consenso de Washington, sobre todo en función del éxito de los países emergentes que se afianzaron en el contexto mundial por haber optado por estrategias autónomas, desafiando el saber entonces dominante. Ver también Rodrik, 2004.

10: Ver, entre otros, los artículos reunidos en Fiori & Medeiros, 2001 y, más recientemente, Sicsù, Paula & Michel, 2005.

11: En el mismo artículo el autor añade: “Partidos o coaliciones moderadamente reformistas, de centro o centro-izquierda, vencieron elecciones presidenciales en algunos países, derrotando a los partidos asociados a la aplicación de las políticas recomendadas por los Estados Unidos y por las entidades multilaterales de crédito (...) La ideología de la globalización, que estuvo en voga durante la mayor parte de los años de 1990, perdió encanto y capacidad de persuasión” (Batista Jr., 2005:3). Artículo obtenido en el site [http://www.scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300005&1n...](http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300005&1n...) Consultado en 6/3/2006.

Efectivamente, como vimos, la década de 90 destacó por la ejecución de la agenda neoliberal tanto en los países de la Europa del Este, salidos de la experiencia socialista, como en los países latinoamericanos, recién salidos de dictaduras y regímenes autoritarios de diferentes tipos. Los resultados de estas primeras secuencias de reformas implicarían una profunda reestructuración productiva de estas economías, llevando a la desaparición de gran número de empresas, impulsando fusiones e incorporaciones, provocando, incluso, una nueva modalidad de inserción en el sistema internacional, a través de la desreglamentación de los mercados de productos, financieros y de trabajo. En sus efectos acumulativos, estos procesos llevarían a lo que Colin Leys designa como "internacionalización del Estado", o sea, la aceptación, por parte de los Estados, del supuesto de la existencia de un nuevo orden económico mundial, impulsado por las fuerzas del mercado global, a las que todos deberían ajustarse para beneficiarse de la expansión exponencial del comercio internacional<sup>12</sup>.

No obstante, como fue destacado anteriormente, a pesar de la intensidad del cambio en el antiguo patrón de desarrollo, algunos desafíos se hicieron todavía más agudos. En primer lugar, la integración en la economía mundial no puede ser evaluada necesariamente bajo la óptica de un juego de suma positiva, en el que todos los socios tienden a ganar. Al contrario, lejos de haberse creado un orden mundial más integrado e incluido, lo que se observó fue la configuración de un sistema internacional marcado por grandes contrastes y polaridades, aumentando el hiato entre las

grandes potencias y los países menos desarrollados, reeditándose los desequilibrios preexistentes. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, en los que el espacio territorial estadounidense fue alcanzado por los ataques terroristas que destruyeron las Torres Gemelas de Nueva York, sólo intensificaron este tipo de dificultades, creando un orden mundial todavía más restrictivo, dada la hegemonía de los Estados Unidos como superpotencia que descalifica los foros internacionales de negociación y hace cada vez más lejana la meta de perfeccionar los mecanismos de gobernanza global.

*Gobernabilidad: el entrelazado de las dimensiones externa e interna*

Tal como he resaltado en trabajos anteriores (Diniz, 1995; 1996), el concepto de gobernabilidad encierra tres aspectos estrechamente interrelacionados. El primero se refiere a la capacidad del gobierno para identificar problemas críticos y formular las políticas apropiadas para enfrentarlos. El segundo tiene relación con la capacidad gubernamental de movilizar los medios y recursos necesarios para la implementación de estas políticas, enfatizando, además de la toma de decisiones, los problemas cruciales ligados al proceso de implementación. En estrecha conexión con este último aspecto se sitúa la capacidad de mando del Estado, esto es, de hacer valer sus políticas, sin la que sus decisiones se volverían inocuas. Finalmente, dada la interdependencia que caracteriza el orden internacional en la actual etapa de capitalismo globalizado, la eficacia en la conducción de los problemas internos no puede ser disociada de la capacidad de cada

12: En palabras del autor: "Las tres diferencias más significativas entre 1914 y la economía global de final del siglo XX están en la escala y en el poder de los mercados financieros globales contemporáneos, en la producción y comercialización global de servicios y bienes manufacturados por las TNCs (corporaciones transnacionales) y en las estructuras transnacionales para reglamentar el nuevo orden global (...). Las fuerzas de los mercados financiero y productivo afectan (de manera decisiva) a la política estatal nacional (...)" (Leys, 2004: 25 y 34).

país de administrar el proceso de inserción en el sistema internacional.

De esta manera, siguiendo la línea de reflexión desarrollada en el tópico anterior, garantizar internamente las metas de estabilidad económica y salud fiscal, prioridades de la agenda neoliberal, pueden ser condiciones necesarias pero, ciertamente, no son suficientes para la conquista de la tan anhelada gobernabilidad, ante los grados de imprevisibilidad, y hasta de incertidumbre absoluta, que caracterizan el orden financiero internacional, lo que lo transforma en importante fuente externa de ingobernabilidad. Y todavía más, los efectos de este potencial de inestabilidad, típico de un capitalismo global desorganizado, son más incontrolables cuanto mayor es la fragilidad externa del país considerado.

Las inconsistencias de una política macroeconómica basada en el cálculo a corto plazo, disociada de una visión estratégica independiente, convierten a la economía en cuestión en particularmente vulnerable a las oscilaciones de la coyuntura internacional, profundizando las causas de su desventaja relativa, en un círculo vicioso de efectos perversos. Es necesario recordar que el montaje de la arquitectura del sistema financiero en el ámbito internacional trasciende las fronteras de los Estados nacionales, lo que es particularmente definitorio en el caso de los países periféricos, que tienen reducido margen de influencia en la formulación e implementación de los acuerdos de reordenamiento. De este modo, por ejemplo, el realce atribuido por el último acuerdo del Comité de Basilea a la evaluación de las agencias de *rating* puede afectar negativamente la financiación del desarrollo de estos países. Estas agencias de clasificación de riesgo de crédito han jugado un papel nada despreciable en la propagación de crisis de

confianza, reforzando actitudes de pánico y el comportamiento de manada, característico del funcionamiento de los mercados financieros. Como destacan Freitas & Prates (2003), para los países en desarrollo, el anuncio de una rebaja en la clasificación de las agencias de *rating* puede tener implicaciones sistémicas, ya que puede originar una fuga de capitales, desorganizando la economía y provocando colapsos financieros de grandes proporciones.

Por lo tanto, los riesgos de crisis de gobernabilidad deben ser evaluados no apenas en sus aspectos internos, relacionados con la capacidad del gobierno de administrar sus problemas de orden doméstico, sino también en sus aspectos externos, ligados a la capacidad de alcanzar el equilibrio entre ajuste interno e inserción internacional. Una complicación adicional se deriva de que las fuertes asimetrías en el sistema de poder internacional vuelven bastante improbable para cualquier Estado, actuando aisladamente, alterar a su favor el equilibrio de fuerzas. Esta constatación pone de relieve la necesidad de la definición de estrategias nacionales concertadas, con vista a la reversión de situaciones desfavorables, particularmente en lo que afecta a los países menos desarrollados.

La negativa a ejercer un papel más activo e independiente tiende a agravar posiciones de desventaja relativa. En esta línea, una vez más, se debe destacar la centralidad del papel de los Estados nacionales, tanto en relación al enfrentamiento de sus desafíos internos, como en lo que se refiere a los procesos de coordinación de políticas de regulación global de la economía, a través de la participación de los gobiernos nacionales en los foros internacionales pertinentes. Éste es el caso, por ejemplo, de las

negociaciones para el establecimiento de un régimen regulador que imponga restricciones al movimiento del capital especulativo. De forma similar, la renovación de los acuerdos con las agencias multilaterales, como el FMI, elevando los grados de libertad, de manera que se eliminen condicionalidades altamente restrictivas para el desarrollo de los países periféricos, se vuelve un imperativo de la mejoría de las condiciones de gobernabilidad, en la era post-reformas orientadas al mercado.

Por tanto, la globalización no excluye sino que reafirma la política del interés nacional, no en el sentido de un nacionalismo autárquico o xenófobo, sino en la capacidad de evaluación autónoma de intereses estratégicos, considerando formas alternativas de inserción externa. Como ya fue destacado, la interdependencia no eliminó la asimetría entre las naciones en el nuevo orden mundial. En la proporción en que avanzó la integración del sistema internacional, se agravó la tensión entre la esfera nacional y el orden mundial globalizado. El punto más importante a remarcar es que esta tensión necesita ser administrada de forma independiente, de manera que se facilite el mejor aprovechamiento posible de los reducidos grados de libertad existentes<sup>13</sup>.

## GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: LOS DESAFÍOS POLÍTICOS

Entre los equívocos inducidos por la visión economicista se debe mencionar aún el énfasis unilateral en los costes económicos de la globalización, perdiéndose de vista sus costes políticos, tan o más relevantes. Tales costes, en los países desarrollados, se manifiestan por la difusión de las ideologías conservadoras y antidemocráticas, de tipo fascista, con un fuerte componente xenófobo, como reacción al aumento del desempleo, de la criminalidad, de la incertidumbre, del sentimiento de impotencia frente a las crisis internacionales y, más recientemente, frente a la amenaza del terrorismo.

En las nuevas democracias, por otro lado, este precio político se traduce, de acuerdo con determinada línea de argumentación, por la generalización de democracias minimalistas. Cabe proceder a la relectura de algunos de estos trabajos para destacar puntos de tensión entre ciertas presiones advenidas de la globalización y el esfuerzo interno de construcción institucional. Así, por ejemplo, Guillermo O'Donnell se refiere, en un artículo bastante conocido, a la difusión en los países latinoamericanos de las llamadas democracias delegativas, caracterizadas por el alto grado de voluntarismo en el ejercicio de la Presidencia de la República, interpretándose la victoria en las urnas como delegación para decidir discrecionalmente. De esta forma, sistemas de representación política, amparados por constituciones democráticas, quedarían subordinados a la incertidumbre del presidencialismo de carácter plebiscitario, en el que se observaría el divorcio entre opciones

13: Como destaca Leys, "Existe un conflicto obvio entre la lógica de la acumulación de capital, que impulsa la economía global, y la lógica de la legitimación, que impulsa la política de todos los Estados con elecciones libres. La primera da prioridad a las necesidades del capital en perjuicio de la mano de obra y de la financiación del sector público, del cual depende la mayoría de los bienes públicos y casi todos los servicios sociales; la segunda depende de atender a estas otras necesidades además de garantizar el crecimiento económico (...). En la era de la economía nacional, el conflicto entre estas dos lógicas estaba contenido, aunque de forma imprevisible, por la relativa inmovilidad del capital. La globalización separó, por primera vez, los campos de operación de las dos lógicas" (Leys, 2004:40).

electorales y los rumbos de la política del gobierno, situaciones que pueden ser ejemplificadas con la primera elección de Menem, en Argentina, y por la de Fernando Collor, en Brasil, en 1989 (O'Donnell, 1991)<sup>14</sup>. En esta misma línea, Bresser Pereira, Maravall y Przeworski resaltaron la tendencia al predominio de un estilo político autocrático en la administración de las crisis y en la ejecución de las reformas económicas, a partir de los años 80<sup>15</sup>. James Malloy, en otro trabajo, destacó el predominio de regímenes híbridos, combinando democracias electorales con un estilo autoritario-tecnocrático de gestión económica (Malloy, 1993). Aldo Vacs enfatizó la tendencia a la constitución de democracias restrictivas, con bajo grado de participación política y procesos decisorios cerrados (Vacs, 1994). En todos estos autores, destaca la preocupación por la debilidad institucional que dificultaría el perfeccionamiento de la democracia en estos países, aspectos que, en palabras de Conaghan y Malloy (Conaghan y Malloy, 1994, esp. cap. 4), darían origen a democracias incompletas, caracterizándose por la combinación de los siguientes trazos: alto grado de autonomía del Ejecutivo, marginalización del Legislativo cara a un proceso decisorio cerrado y excluyente, creciente

disyunción entre opción electoral y políticas públicas, debilidad de los partidos políticos, primacía de la economía como disciplina condicionante de la política pública, baja credibilidad del Estado como agente del interés público, descalificación de la política percibida como fuerza negativa y obstruccionista, contracción de la esfera pública, reflujo de las organizaciones sindicales y, finalmente, regresión de la noción de ciudadanía por el vaciado de los derechos civiles y sociales.

Un segundo aspecto que contribuyó a dificultar el desempeño de las instituciones democráticas, en esta fase de prevalencia de la agenda de las reformas de mercado, fue el amplio recurso al estilo tecnocrático de gestión, apuntado por la literatura como práctica privilegiada por los gobiernos latinoamericanos, bajo el impacto de la urgencia de la crisis económica y de la prioridad atribuida a las políticas de estabilización y reformas estructurales<sup>16</sup>.

Este estilo se tradujo en la concentración de poder decisorio en manos de la tecnocracia aislada en los altos escalones burocráticos, por la expansión de los poderes legislativos del Ejecutivo y del poder discrecional del

14: Este artículo generó intensa polémica entre los especialistas, abarcando las distintas interpretaciones del proceso de concentración de poder decisorio en el Ejecutivo de estos países y sus consecuencias para el funcionamiento de la democracia y del sistema representativo. Sin profundizar en este debate, lo que trascendería los objetivos de este artículo, me parece que la discusión abierta por O'Donnell sigue siendo válida, a despecho de las objeciones levantadas. En primer lugar, porque la categoría "democracia delegativa" se aplica a casos extremos de uso de poderes discrecionales por el Ejecutivo, o sea, no permite catalogar bajo este título los diferentes casos de uso de poder de decreto por parte del Ejecutivo. En segundo lugar, porque lo que me parece interesante es la posibilidad de pensar el desajuste entre preferencias de los electores y los rumbos de las políticas gubernamentales, bajo la vigencia de las reglas del juego democrático. Ver también Stokes, 1999:98-130.

15: Los autores se refieren, en los siguientes términos, a los efectos perversos de este estilo de gestión: "De modo general, [las reformas] son adoptadas por decreto o, sino, son forzadas a tramitarse por el Legislativo sin incorporar las modificaciones que podrían reflejar las divergencias de intereses y opiniones, revelando un estilo político claramente autocrático, en el que los gobiernos procuran desmovilizar a sus bases en vez de adecuar sus programas mediante una consulta pública. En resumen, la sociedad acaba aprendiendo que puede votar, pero no escoger; el Legislativo acaba convenciéndose de que no desempeña ningún papel en la elaboración de las políticas; y los partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones nacientes toman conciencia de que sus voces no cuentan. Así, el estilo autocrático [...] tiende a minar las instituciones representativas [...]". Bresser-Pereira, et al., 1993:193-194. En otro libro, Przeworski, 1994:248-249, aún en la vertiente de la política comparada y analizando la actuación de diferentes países en la ejecución de la agenda de las políticas de estabilización y reformas, llega a conclusiones semejantes: "[...] pero [los gobiernos] retoman el estilo tecnocrático cuando los compromisos establecidos en los pactos ponen las reformas en peligro [...]. Una consecuencia de este estilo de comportamiento gubernamental es la corrosión de las instituciones representativas [...]. Con esto, el proceso se reduce a elecciones, decretos ley y explosiones esporádicas de protesta. El ejecutivo gobierna por decreto, adoptando un estilo autoritario, pero casi siempre sin mucha represión. Todo el poder del Estado se concentra en el ejecutivo que, no obstante, no administra la economía con mucha eficiencia. El pueblo tiene la oportunidad de votar, pero no de escoger".

16: Me refiero aquí básicamente a la política macroeconómica, principalmente en las áreas de política monetaria, de cambio, crédito y comercio exterior.

Presidente, paralelamente al vaciado de capacidad gubernativa de los partidos y del Congreso. En el Chile del general Pinochet, mediante el recurso a los decretos ley, en Argentina a través de los decretos de necesidad y urgencia, en los países andinos con los decretos de emergencia, en Brasil, mediante los decretos ley y medidas provisorias, éstas introducidas por la Constitución de 1988, en su artículo 62, en fin, en toda Latinoamérica, los programas de ajuste siguieron el modelo del gobierno burocrático, caracterizado por la tendencia al desequilibrio institucional en lo tocante a la articulación entre los poderes y a la baja efectividad de los mecanismos de exigencia y rendición de cuentas<sup>17</sup>.

Cabe resaltar, finalmente, un último punto. En contraste con la imagen difundida por la visión idealizada de la globalización, ésta no tiene sólo efectos unívocos en la dirección de la modernidad. Trae también consecuencias altamente desorganizadoras y desestructuradoras cuyo impacto político no puede ser ignorado. Hay un movimiento opuesto a la integración que opera en el sentido de la fragmentación, de la segmentación y de la exclusión. Así, la inserción en la economía mundial no puede ser vista, exclusivamente a la luz de sus efectos positivos. Al contrario, lejos de haberse producido un orden económico mundial más integrado e inclusivo, lo que se observó fue la configuración de un sistema internacional marcado por grandes contrastes y polaridades, reproduciéndose las desigualdades entre las grandes potencias y los países periféricos, reeditándose, de forma todavía más dramática, la exclusión social. Estas fracturas separan no sólo países, sino continentes y, dentro de cada país, instauran un profundo foso entre las capas integradas y los sectores excluidos, distancia que tiende a agravarse bajo las condiciones del libre juego de las fuerzas

de mercado.

La visión economicista lleva, incluso, al carácter minimalista de la agenda pública, pues el énfasis unilateral en los problemas económicos situaría estas cuestiones en el centro de la agenda gubernamental, eliminando cualquier meta competidora, terminando por desplazar cualquier otro objetivo como factor superfluo, causador de disturbios y fuente de distorsiones. De acuerdo con esta óptica, incluso la discusión en torno de una escala alternativa de prioridades se presenta como inoportuna, siendo deslegitimada y estigmatizada, como expresión de una visión populista y contraria a la modernidad. Realizadas las metas de la estabilización y de las reformas, la vía de la modernización estaría asegurada, abriendo el camino para retomar el desarrollo.

Por otro lado, en el umbral del nuevo milenio, la percepción de que las dimensiones política e institucional son decisivas y, por tanto, no pueden ser despreciadas, llevó a que la reforma del Estado readquiriese una alta prioridad en la agenda pública. La ruptura con la noción fatalista de la globalización, subordinada al automatismo del mercado, se hizo acompañar del descubrimiento de la falacia del enfoque estrictamente liberal de la reforma del Estado. Dominante en las dos últimas décadas del siglo pasado, este enfoque implicaría fundamentalmente el recorte de gastos, reducción del tamaño y de las funciones del Estado, o incluso el ajuste de las cuentas públicas. En contraste, la tendencia actual es la de la revalorización de la capacidad de acción estatal como un prerrequisito del éxito de los gobiernos en la administración de situaciones de crisis y transición. La centralidad de la reforma del Estado significaría, por lo tanto, en este nuevo momento, la afirmación de un enfoque

17: Innumerables autores llamaron la atención sobre estas cuestiones. Ver, entre otros, Silva, 1993, Palermo, 1996:193-5, Vacs, 1994:86, Conaghan & Malloy, 1994:15-21, Diniz, 2000a, cap. 5; 2000b, cap. 2, Figueiredo & Limongi, 1999.

alternativo de mayor alcance y amplitud. El énfasis se desplaza hacia la reconstrucción del Estado como agente regulador y el reconocimiento de que el crecimiento y la conquista de un nuevo estadio económico no se producen espontáneamente, sino que son el resultado de políticas deliberadas, de elecciones realizadas por las elites dirigentes determinadas a revertir situaciones adversas y elevar el nivel de bienestar de la sociedad en su conjunto.

### REFORMA DEL ESTADO, RÉGIMEN POLÍTICO Y DEMOCRACIA: LA RELEVANCIA DE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA

**A**demás de las restricciones externas derivadas de la profundización en el proceso de globalización, antes referidas, cabe también tener en cuenta las especificidades de la evolución histórica de cada país, sobre todo si consideramos el impacto de las diferentes secuencias históricas en la construcción de la democracia, en cada caso concreto. Estas consideraciones nos remiten al estudio clásico de Robert Dahl, en que el autor presenta las ocho garantías institucionales de la poliarquía, que son: la libertad de formar e integrarse a organizaciones; la libertad de expresión; el derecho de voto; la elegibilidad para cargos políticos; el derecho de los líderes políticos a competir por medio de elecciones regulares; la existencia de instituciones que garanticen que las políticas gubernamentales dependan de elecciones y de otras manifestaciones de preferencia de la población (Dahl, 1972:3).

De esta forma, la arquitectura institucional de la democracia comprende ciertos trazos elementales que se encuentran en todos los

ejemplos de democracia política. No obstante, la amplitud y el grado en que tales condiciones institucionales están presentes en cada caso considerado divergen de manera significativa. Además, las formas como el elenco de derechos, garantías y valores básicos constitutivos de las poliarquías emergen y se institucionalizan varían ampliamente. Estas variaciones tienen relevancia para el funcionamiento de las poliarquías, cabe decir que las singularidades de la evolución histórica tienen un impacto en la calidad de la democracia, en términos de sus dos dimensiones básicas – los derechos de oposición y de participación política. La consolidación institucional a lo largo de estas dos dimensiones, liberalización o competición política, por un lado, inclusión o participación política, por otro, no se da en un mismo ritmo y obedeciendo a una única secuencia.

Algunas trayectorias son más favorables que otras para asegurar con éxito el tránsito al régimen poliárquico (Dahl, 1972, cap. 3). El autor apunta dos caminos principales: la secuencia I, en la que la liberalización precede a un ensanchamiento de la participación, recorrido en el que una hegemonía cerrada (baja competición y baja participación) aumenta las oportunidades de contestación pública, transformándose en una oligarquía competitiva para, en un momento posterior, expandir los grados de participación política y transformarse en una poliarquía; la secuencia II, en la que la inclusividad precede a la liberalización, recorrido que va de una hegemonía cerrada a una hegemonía inclusiva y, de ahí, a la poliarquía, vía la institucionalización de la competición política. La primera vía, la más segura, fue seguida por Inglaterra y Suecia, mientras que la segunda corresponde al camino seguido por Alemania. Francia se encuadraría en una tercera modalidad,

caracterizada como un atajo, recorrido en el que una hegemonía cerrada es abruptamente transformada en poliarquía por una repentina concesión del sufragio universal y derechos de contestación pública. Se trata de la vía revolucionaria, que encierra alto riesgo de inestabilidad política. Así, la estabilidad de la poliarquía estaría asociada a la secuencia que se configuró históricamente en la transición a la democracia. Países que siguieron la secuencia uno, o sea, la liberalización antecediendo al ensanchamiento de la participación, serían más estables que aquellos que siguieron el trayecto dos, en el que el aumento de participación precedió a la institucionalización de la competencia política.

Partiendo del modelo de Dahl, Santos introduce algunas calificaciones para poner de manifiesto la peculiaridad de la evolución latinoamericana frente a las experiencias europeas y anglosajonas (Santos, 1993, cap. 1). En primer lugar, como resalta el autor, a semejanza de los ejemplos alemán, francés e italiano, "el proceso latinoamericano se caracterizó por la incorporación de las masas en la dinámica de la competición política antes que se obtuviese estabilidad en la institucionalización de las reglas de la propia competencia". En segundo lugar, y éste sería un trazo típico de la democracia latinoamericana, la política social fue utilizada como instrumento de ingeniería para universalizar la participación, en un contexto de débil institucionalización de la competencia política (Santos, 1993: 29-30). En el caso de Brasil se verificó otra especificidad ya que los actores estratégicos del orden industrial en formación – aquí incluidos el empresariado y los trabajadores urbanos – adquirieron sus identidades colectivas no a través de los partidos políticos sino por la vía del Estado. Además de esto, por medio del montaje de la estructura corporativa para realizar la

articulación Estado-sociedad, tal como se destacó en un estudio sobre la construcción institucional del capitalismo industrial en Brasil (Diniz, 1978; 1992), este proceso de incorporación política sería subordinado a la tutela estatal, reduciendo sustancialmente la autonomía de las organizaciones de representación de los intereses sociales.

En otra vena analítica, O'Donnell enfatizaría las peculiaridades de la formación histórica de las nuevas democracias, incluyendo Brasil, generando una fragilidad institucional que sobreviviría a las tentativas de cambio a lo largo del tiempo (O'Donnell, 1993; 1998; 1999). Entre las debilidades sobresale el incompleto proceso de constitución de la ciudadanía, produciéndose importantes lagunas en los derechos civiles y sociales (ciudadanía de baja intensidad), el estrechamiento de los espacios públicos, además de serias deficiencias en la efectividad de la ley. Ésta se extiende de forma pronunciadamente irregular sobre el conjunto del territorio nacional y sobre las diferentes capas de población, con el resultado de un amplio contingente situado fuera de la cobertura legal. En las nuevas democracias regiones enteras permanecen al margen del sistema legal sancionado por el Estado, no sólo en las áreas rurales, sino también en las periferias de las grandes metrópolis. Además, en el caso de ciertos sectores sociales discriminados, en todas las regiones, incluso en las más desarrolladas, la legalidad estatal es también poco efectiva. Esta peculiaridad se traduce en la ampliación de las llamadas "áreas grises", donde la capacidad de penetración del Estado es muy baja o casi nula (O'Donnell, 1993:129-130). La fragilidad del sistema legal tiene, además, otras consecuencias que no pueden ser minimizadas. La dimensión republicana, que se refiere a la credibilidad del Estado como institución que opera en nombre del

interés público y que es esencial para la preservación de la confiabilidad de la democracia, se vuelve extremadamente débil. En contraposición, un Estado fuerte se caracterizaría por la capacidad de establecer la legalidad por todo su territorio y de formular políticas de contenido universalista para el conjunto de los ciudadanos de la comunidad nacional<sup>18</sup>.

De forma similar, centrando el caso en el Brasil de los años 80, Santos se refiere al híbrido institucional brasileño, llamando la atención sobre la insuficiencia de la cobertura legal y jurídica proporcionada por el Estado, debilidad que ha venido agrandándose en las dos últimas décadas. El cuadro que de aquí resulta es el de un grado extremo de retracción de la esfera pública, produciendo una situación de *hobbesianismo social* (Santos, 1992; 1993). De esta forma, existiría una modalidad de democracia peculiar en la que la esfera poliárquica se superpone a grandes vacíos institucionales, en los cuales lo que prevalece es la ausencia de derechos y la imposibilidad de acceso al orden legal, reduciéndose drásticamente las condiciones de ejercicio de la ciudadanía. En un artículo más reciente, el autor refuerza el argumento, resaltando que cuanto más distante está situada la región o localidad en relación al poder central (Brasilia), menor es la autoridad del Estado y menos eficaces sus leyes. Y aún más:

(...) se sabe que la capacidad operacional del Estado también es diferente, en las áreas hace mucho incorporadas al complejo nacional, conforme la

distribución social de las poblaciones. En las favelas<sup>19</sup> y periferias de las grandes ciudades es menguante la eficacia del Estado para hacer cumplir sus leyes. Proceso que viene agigantándose desde décadas, ha alcanzado su punto máximo al demoler la vigencia de los valores constitucionales básicos – los derechos de ir y venir, de opinión y de organización –, substituyéndolos por el ejercicio extemporáneo de un conjunto de leyes y de ejecutores bajo jurisdicción del crimen organizado. El Estado brasileño que, en este aspecto, siempre fue frágil, se ha vuelto escuálido. Las consecuencias no son de poca monta. (Santos, 2005:23)

También analizando la experiencia brasileña, el historiador José Murilo de Carvalho destaca que la modalidad de secuencia histórica que se verificó en Brasil, marcada por la anticipación de los derechos sociales en contextos autoritarios, paralelamente a la castración de los derechos civiles y políticos, constituyó la secuencia menos favorable para el desarrollo de una ciudadanía activa y participante (Carvalho, 2001). Finalmente, Reis nos advierte sobre los riesgos de ingobernabilidad hobbesiana, teniendo en cuenta el agravamiento del cuadro de desigualdad, deterioro social y criminalidad, problemas que alcanzan los grandes y medianos centros urbanos del país. En sus palabras:

en el caso brasileño (...) la novedad está en el surgimiento y expansión de espacios donde la autoridad estatal no tiene condiciones de valerse de modo efectivo y, por ende, en el comprometimiento de la capacidad de acción del Estado en el

18: En textos más recientes O'Donnell se refiere del siguiente modo al problema de las nuevas democracias: "(...) aunque haya variaciones de un caso a otro, muchas poliárquias nuevas, en Latinoamérica y en otras regiones, exhiben numerosos puntos de ruptura en los circuitos legales delineados. Por eso, debemos considerar que, en estos casos, el imperio de la ley sólo tiene una existencia intermitente y parcial, si es que existe. Además, esta observación en el plano del Estado legal es la imagen invertida de las numerosas violaciones de la ley en la esfera social que, como argumenté en otra parte, equivalen a una ciudadanía restringida o de baja intensidad" (O'Donnell, 2002: 329). Ver, aún, O'Donnell, 2004:149-191. Este mismo tipo de peculiaridad en la constitución de la ciudadanía en Latinoamérica es discutido por Oxhorn, 2005, cuando el autor resalta que, actualmente, los ciudadanos son antes que nada consumidores, derrochando sus votos y frecuentemente sus pocos recursos para tener acceso a lo que normalmente debería ser considerado un conjunto de derechos mínimos de ciudadanía democrática.

19: Nota del Traductor. En el original "morros", término traducible por cerros, que designa las montañas que salpican la geografía urbana y que se ha hecho extensivo al de barrio pobre.

plano del propio mantenimiento del orden público y la seguridad colectiva. (Reis, 2001:11)

Aún en esta línea de consideraciones, me gustaría añadir una nueva particularidad referida al caso brasileño, la de la coincidencia entre momentos destacados de reformas institucionales, en especial para la reforma del Estado, y la implantación de regímenes autoritarios (Diniz, 2000b, cap. 2). En efecto, históricamente, las dos experiencias destacables de reforma del aparato de Estado en Brasil, antes de la instauración en 1985 de la llamada *Nova República*, fueron efectuadas bajo regímenes autoritarios. Este fue el caso de la primera de estas reformas, realizada por el Presidente Getúlio Vargas (1930-1945), cuando asumió el poder tras la victoria de la Revolución de 1930, al frente de una amplia coalición comprometida con un proyecto modernizante, que culminó con la dictadura estadonovista. La segunda experiencia relevante fue llevada a cabo por el primer gobierno del ciclo militar (1964-1985), siendo introducida por el Decreto ley 200, de 25/2/1967. En contraste, entre 1945 y 1964, durante la segunda ola de democratización, los gobiernos democráticos que se sucedieron en el poder no realizaron ningún experimento importante en lo tocante al Estado, preservándose, a grandes trazos, el patrón anterior.

En los dos casos arriba mencionados, además del contexto autoritario, el punto convergente del esfuerzo reformador está relacionado con la dimensión específicamente administrativa de la reforma del Estado. Ésta incluyó cuestiones relativas al grado de centralización de la máquina burocrática, a la jerarquía entre las diferentes unidades integrantes del aparato estatal, a la articulación entre las varias agencias del poder

Ejecutivo, a la definición de los órganos normativos y fiscalizadores o incluso a la clasificación de cargos y carreras. No se verificó una preocupación con el perfeccionamiento de los demás poderes y, sobre todo, con la cuestión fundamental en un régimen constitucional de la articulación y el equilibrio entre los tres poderes, atribuyéndose al Ejecutivo y a las agencias administrativas un amplio espectro de prerrogativas en lo concerniente a la formulación e implementación de políticas públicas. Es más, la trayectoria del Estado en Brasil revela la precedencia de las burocracias militar y civil que, históricamente, fueron estructuradas y definieron sus identidades colectivas antes de la institucionalización, en ámbito nacional, del sistema de representación política. Durante la mayor parte del periodo Republicano, se observó la tendencia a la centralidad de la burocracia gubernamental frente a los partidos y el poder Legislativo.

La práctica de implementación de reformas del Estado bajo regímenes autoritarios tuvo consecuencias que no pueden ser ignoradas. En primer lugar, los largos periodos de cierre del sistema político crearon condiciones propicias para la consolidación de una modalidad de presidencialismo dotado de amplias prerrogativas, consagrando el desequilibrio entre un Ejecutivo sobredimensionado y un Legislativo crecientemente vaciado en sus poderes. Se exacerbaban ciertas características del sistema presidencialista, como el otorgamiento constitucional de poderes legislativos al jefe del Ejecutivo, el amplio poder de nominación del Presidente, la autonomía y centralidad de los gobiernos de los estados en el entramado de las alianzas y las redes de lealtades políticas. Así el aislamiento de la instancia presidencial, su

cierre al escrutinio público, la falta de espacio institucional para la interferencia de las fuerzas políticas, la intolerancia frente a la disidencia y el conflicto, la inoperancia de los mecanismos de control mutuo, en fin, la falta de frenos institucionales al arbitrio del Ejecutivo crearon, en diferentes momentos, serios obstáculos entre los poderes y la comunicación con la sociedad.

En segundo lugar, sobre todo durante los 21 años de dictadura militar, de la que el país salió hace dos décadas, se observó el fortalecimiento de otros tres trazos relativos a las formas de acción estatal (Diniz, 2000b). Uno de ellos fue la consolidación del estilo tecnocrático de gestión de la economía, cerrado y excluyente, que reforzó la concepción sobre la validez de la supremacía del enfoque técnico en la formulación de las políticas públicas, abriendo camino a la ascensión de los economistas notables a las instancias decisorias estratégicas para la definición de los rumbos del capitalismo nacional y su inserción externa. La valorización del saber técnico y de la racionalidad del orden económico, aspectos considerados intrínsecamente superiores a la racionalidad de la instancia política, condujeron a una visión aséptica de la administración pública, percibida como campo de competencia exclusiva de una elite por encima del cuestionamiento de la sociedad o de la clase política. Paralelamente al estrechamiento del círculo de decisores formado por la alta tecnocracia, un amplio segmento de la burocracia permanecería integrado en el sistema de patrocinio y clientelismo (el llamado *spoil system*), creándose, en realidad, una coexistencia

entre las dos lógicas, marcadas por relaciones tensas o complementarias, conforme las circunstancias políticas. Por tanto, el aislamiento burocrático sí, por un lado, garantizó mayor eficacia a segmentos de la máquina estatal, por otro, conviviría de hecho con un alto grado de politización de amplios sectores de la burocracia pública.

Otro aspecto se refiere a la primacía de los valores voluntaristas y personalistas, contribuyendo a la formación de una cultura política deslegitimadora de la acción de los partidos y del Congreso en la promoción del desarrollo del país. Se retomó la tendencia, impulsada por el pensamiento autoritario de los años 30, a idealizar el Ejecutivo en tanto que agente de las transformaciones necesarias para la modernización de la sociedad. Así, la idea de reforma y de cambio sería asociada al modelo de Ejecutivo fuerte, siendo el Legislativo, al contrario, percibido como fuerza aliada al atraso y la defensa de intereses particularistas y tradicionales. La prevalencia de orientaciones y prácticas cesaristas contribuiría, a su vez, a generar resistencias y dificultar la implantación y funcionamiento efectivo de los mecanismos de petición y rendición de cuentas, tanto en sentido horizontal como en vertical, dada la inestabilidad de las instituciones representativas. De este modo, un importante legado del proceso de formación del Estado brasileño sería el déficit de *accountability* que se configuró históricamente<sup>20</sup>.

Finalmente, cabe mencionar la debilitación de la dimensión legal del Estado por el alto grado de inestabilidad del marco jurídico,

20: *Accountability* significa "prestar cuentas a". En el sentido aquí empleado se refiere tanto a la *accountability* vertical, que se realiza principalmente por el proceso electoral y por la actuación de los medios de comunicación, como a la *accountability* horizontal, que implica la existencia de agencias con poder legal para fiscalizar a otras agencias y aplicar las sanciones contra acciones y prácticas delictivas. Estas violaciones pueden afectar los principios democráticos, liberales o republicanos. Como resalta O'Donnell, para que este tipo de *accountability* sea efectivo, es necesario que haya "agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o punir acciones ilícitas de autoridades localizadas en otras agencias estatales (...) Éste es, de hecho, el viejo tema de la división de los poderes y los controles y equilibrios entre ellos (...), pero en las poliarquías contemporáneas también se refiere a varias agencias de supervisión, como los ombudsmen y las instancias responsables de la fiscalización de la rendición de cuentas (...). La *accountability* horizontal efectiva no es producto de agencias aisladas, sino de redes de agencias que tienen en su cúspide (...) tribunales comprometidos con esta *accountability*" [O'Donnell, 1998:42-43].

culminando con el refuerzo de la llamada cultura del *casuismo*. Como es sabido, el régimen militar implantado en 1964 preservó el sistema parlamentario-partidario durante la mayor parte del tiempo. Simultáneamente, fue notable la falta de respeto sistemática por el orden legal constituido, volviéndose recurrentes los actos arbitrarios de cambio brusco de las leyes siempre que este recurso resultaba conveniente a los intereses de las fuerzas que detentaban el control del poder. Así, por ejemplo, en lo tocante a la legislación electoral y partidaria, el grado de arbitrio del Ejecutivo fue llevado hasta las últimas consecuencias con la edición de sucesivos paquetes electorales, alterando las reglas del juego para reducir las opciones de victoria de las fuerzas de oposición al régimen. Éste fue el caso del llamado Paquete de Abril, expedido por el propio general Ernesto Geisel, que desencadenó el proceso de apertura política y que tuvo como objetivo preservar el control de los gobernadores en la esfera de los estados y la mayoría del Gobierno en el Congreso. Cabe considerar, por otro lado, que la estabilidad de las reglas del juego es uno de los principales requisitos del proceso de consolidación de la democracia, ya que la internalización de las reglas y su acatamiento por los actores implicados, así como la gradual instauración de un sistema de garantías mutuas son aspectos esenciales de la arquitectura democrática implantada a lo largo del tiempo.

## REFORMA DEL ESTADO Y TEORÍA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÁNEA: EL CASO DE BRASIL

En Brasil, a partir de mediados los años 90, la reforma del Estado llevada a cabo por el gobierno Fernando Henrique Cardoso a través del MARE (Ministerio de la Administración y Reforma del Estado) se revelaría incapaz de realizar la ruptura preconizada por sus idealizadores. En verdad, se quedó muy lejos de las metas establecidas y se mostró inocua para atacar, en su complejidad, los problemas antes apuntados, responsables de la crónica ineficacia de la acción estatal. Creo que en el origen de estas dificultades podemos situar no apenas fallos de implementación, sino un error básico de diagnóstico, aspecto que he tratado ampliamente en otros trabajos (Diniz, 1998; 2000a y 2000b, esp. cap. 2), razón por la que voy a concentrarme apenas en algunos puntos que considero esenciales para la perspectiva analítica propuesta en este trabajo.

Como en los demás países latinoamericanos, la hegemonía del pensamiento neoliberal reforzó la primacía del paradigma tecnocrático según el cual, independientemente del régimen político en vigor, la eficiencia gubernamental sería resultado de un proceso de concentración, centralización y cierre del proceso decisorio, siendo la eficacia de gestión reducida a la noción de aislamiento burocrático. De esta forma, preservar la racionalidad burocrática implicaría la meta de neutralizar la política y reforzar la autonomía decisoria de elites enclaustradas en la cúpula burocrática. Por tanto, lo que se observó no fue propiamente el debilitamiento del Estado, expresión muy poco representativa, sino el fortalecimiento desproporcionado del Ejecutivo, por la

concentración de poder decisorio en esta instancia, cada vez más controlada por la alta tecnocracia, debilitando los soportes institucionales de la democracia<sup>21</sup>.

Este punto no es trivial ya que el modelo de Ejecutivo no limitado se basa en la premisa, ampliamente aceptada en la teoría política, de una relación de suma cero entre autoridad gubernamental y responsabilidad política, o sea, cuanto menor la interferencia de la política, más el centro reformador sería capaz de representar los intereses colectivos y mayor su probabilidad de actuar de forma responsable, dado el grado de autonomía a su disposición<sup>22</sup>.

De acuerdo con esta tendencia se impuso, también, un determinado diagnóstico sobre la crisis de gobernabilidad que cíclicamente afectaría a diversos países latinoamericanos, como consecuencia no sólo de las oscilaciones del mercado internacional, sino también del fracaso de los experimentos de estabilización económica llevados a cabo, a partir de mediados de los años 80. La percepción de la ineficacia de los gobiernos en el tratamiento de problemas críticos, como la inflación o el endeudamiento externo, generó sentimientos de desconfianza y la pérdida de credibilidad de las autoridades e instituciones gubernamentales.

En el caso de Brasil, desde el fracaso del Plan Cruzado, en el gobierno Sarney, esta crisis de gobernabilidad sería percibida como efecto directo de la sobrecarga de la agenda pública por el exceso de presiones externas, advenidas ya sea de la esfera social o del mundo de

la política. Bajo esta óptica, la ingobernabilidad sería expresión de parálisis decisoria, es decir, el gobierno se vería incapaz de tomar decisiones, en virtud de la presión de demandas de la sociedad. Por tanto, el camino para la reconquista de condiciones favorables de gobernabilidad implicaría el refuerzo del poder discrecional de la alta tecnocracia, protegiéndola del juego político y reafirmando la centralización y cierre del proceso decisorio (Diniz, 1996).

Rompiendo con esta visión, he propuesto, en diversos trabajos, un diagnóstico alternativo sobre la crisis de gobernabilidad típica del Brasil de la *Nova República* (Diniz, 2000b y 2000c). En vez de un bloqueo de la capacidad de decisión, lo que se verificó fue un agudo contraste entre una hiperactividad decisoria y una débil capacidad de implementación de las políticas. Si bien el Estado acumuló poderosos instrumentos de decisión con el uso indiscriminado de las Medidas Provisorias, introducidas por la Constitución de 1988, se vio, por otro lado, limitado por precarios medios de gestión. Utilizando las categorías de Michael Mann, podemos caracterizar esta situación de ingobernabilidad como expresión de un desequilibrio entre los poderes despótico e infraestructural del Estado. El primero significa la capacidad del Estado de decidir con independencia o, más exactamente, "el espectro de las acciones que la elite estatal está capacitada a emprender sin la negociación de rutina, institucionalizada, con los grupos de la sociedad civil" (Mann, 1986: 113). El segundo se refiere a la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e

21: Para una interesante discusión de la literatura brasileña reciente que trata la relación entre gestión de gobierno e instituciones políticas en Brasil, durante las dos últimas décadas, cabe consultar Palermo, 2000.

22: Stark y Bruszt, 1998:13-39, presentan un interesante estudio que contraría este tipo de argumento. En sus palabras: "[...] nuestro análisis sugiere un fenómeno organizacional paradójico apenas a primera vista, ya que la capacidad ejecutiva, entendida aquí como capacidad de formular e implementar programas de reformas, puede ser aumentada vía limitaciones en las prerrogativas unilaterales de la autoridad ejecutiva. Ejecutivos que son forzados a la responsabilidad política por otras instituciones estatales y puestos en jaque por actores organizados de la sociedad no son necesariamente ejecutivos débiles. En verdad, sus políticas pueden ser más efectivas. Según esta visión, la coherencia de políticas para reformas económicas sustentables es un resultado de la responsabilidad política extendida [...] que se refiere a la imbricación de los centros de toma de decisiones en redes de instituciones políticas que limitan la arbitrariedad de los gobernantes en el poder" (Stark & Bruszt, 1998:26).

implementar logísticamente sus decisiones por todo el dominio bajo su jurisdicción. Al fortalecimiento del poder despótico del Estado le corresponde un movimiento inverso de vaciado de su poder infraestructural.

Uno de los factores responsables por el bajo poder infraestructural fue la corrosión de la capacidad del Estado de realizar sus funciones básicas e intransferibles, como la garantía del orden y la seguridad públicas e incluso de asegurar condiciones mínimas de existencia para amplias parcelas de la población localizadas en las capas más pobres. Bajo el impacto de las crisis fiscal y política, y como resultado de la primera ola de reformas liberales inspiradas en el recorte de gastos y de personal, se ahondó de forma destacada la incapacidad histórica del Estado de penetrar en el conjunto del territorio nacional y de incluir, en su radio de acción, a los diferentes segmentos de la sociedad, garantizando de forma universal el acceso a los servicios públicos esenciales, en las áreas de salud, educación y saneamiento básico, así como la eficacia de sus ordenamientos legales. Como resalta Garcia, considerando el periodo más reciente correspondiente a los gobiernos post-85, al final de la década de 90, el saldo social del gran esfuerzo de ajuste a las nuevas condiciones internacionales no puede ser considerado positivo. Brasil sigue siendo un país caracterizado por una iniquidad (Iniq) extrema y por la existencia de una elevada proporción de su población, más en concreto el 94,5%, viviendo por debajo de lo que se designa como umbral mínimo de existencia digna (Pmed)<sup>23</sup>. De forma similar, usando un

indicador de exclusión social que tiene en consideración siete variables – pobreza, empleo formal, desigualdad, índice de alfabetización, escolaridad, juventud y violencia– el Atlas de la exclusión social en Brasil muestra que la mejoría en algunos indicadores de desarrollo humano – como el aumento de la escolaridad, expectativa de vida y renta per capita – queda en entredicho cuando se observa la ampliación simultánea de la desigualdad, de la violencia y del desempleo<sup>24</sup>.

En contraste, el poder infraestructural adquiere alto protagonismo, en un contexto internacional marcado por la profundización del proceso de globalización y extensión de sus efectos a escala mundial. Como demostró Amartya Sen, en su libro *Sobre ética y economía* (1999), el proceso de desarrollo se fundamenta cada vez más en la ampliación de las libertades sociales, políticas y económicas. En un sentido pleno, el desarrollo no puede, pues, ser medido apenas por el crecimiento del Producto Nacional Bruto, o la renta *per capita*, requiriendo la inclusión de otras variables, como el acceso a niveles satisfactorios de escolaridad y a los servicios de salud pública, además de la elevación de la expectativa de vida de la población. Esta noción inspiró la reformulación del Índice de Desarrollo Humano (IDH), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), según el cual Brasil se sitúa en el bloque de los países de desarrollo medio.

Una ruptura con el enfoque tecnocrático-reduccionista implica, por tanto, pensar la reforma del Estado a partir del esquema

23: El Pmed combina una serie de medidas, como condiciones de vivienda, acceso al agua tratada, saneamiento, luz, recogida de basuras, posesión de algunos bienes esenciales como radio, teléfono, televisión y nevera, renta familiar per capita igual o mayor que un salario mínimo mensual, tasa mínima de escolaridad, acceso a la salud pública, a la justicia y seguridad pública, además de una tasa mínima de cobertura de seguridad social (ver Garcia, 2003). Datos analizados por el IBGE, en una publicación lanzada en septiembre de 2003, "Estadísticas del Siglo XX", comprueban la persistencia de un alto grado de concentración de renta en Brasil, que llegó a finales del siglo XX como la sexta mayor concentración de renta del mundo, a pesar de que el Producto Interior Bruto (PIB) hubiera crecido cien veces a lo largo del siglo (Folha de S. Paulo, Especial I, 30/9/2003).

24: Ver Pochmann et alii, Atlas da exclusão social (Pochmann et alii, 2003, vol. 2). En el volumen 3 (p. 28) del Atlas da exclusão social: os ricos no Brasil, los autores muestran que, a finales del siglo XX, la renta del 10% más rico de la población aumentó en relación a los siglos XIX y XVIII, correspondiendo al 45,3% del PIB. Incluyéndose en el cálculo datos sobre el patrimonio, la concentración aumenta, pues la participación de los más ricos alcanza el 75,4% de la riqueza total brasileira.

teórico-conceptual suministrado por las formulaciones de la teoría democrática contemporánea, según el cual las elecciones son instrumentos necesarios, pero no suficientes para garantizar el control de los gobernantes por los gobernados (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). En consecuencia, el énfasis se desplaza hacia la necesidad de crear y fortalecer nuevas nuevos mecanismos institucionales que posibiliten el funcionamiento de la democracia en los intervalos entre elecciones<sup>25</sup>.

Bajo este punto de vista, adquieren prioridad los mecanismos y procedimientos garantes de la responsabilización de los gobernantes en relación con los gobernados, especialmente los aspectos ligados a la dimensión de *accountability*, sobre todo en su forma horizontal, a la relación entre poderes – reduciendo los problemas de asimetría por el uso exacerbado de las Medidas Provisorias – al refuerzo del poder infraestructural del Estado y la expansión de los derechos de ciudadanía, además de la reestructuración de los mecanismos de articulación entre el Estado y la sociedad. Aunque las lagunas apuntadas tengan raíces históricas, tales trazos fueron exacerbados a lo largo de la última década. El estilo tecnocrático de gestión y las amplias prerrogativas del Ejecutivo fortalecieron el poder de burocracias aisladas del escrutinio público, dificultando, si no haciendo inviable, los mecanismos rutinarios de control externo. De esta forma, la baja efectividad de los instrumentos de responsabilización pública de los gobernantes y el exceso de discrecionalidad de la alta burocracia estatal se refuerzan

mutuamente, generando un vacío respecto a las modalidades usuales de supervisión entre los poderes y de control social por parte del público en general.

En contraste con los requisitos de una visión amplia y multidimensional de la reforma del Estado capaz de sobrepasar los estrechos límites de una concepción minimalista de democracia, la propuesta del MARE no alcanzó el objetivo de eliminar los puntos de estrangulamiento de la administración brasileña, así como los vicios del pasado. Preconizando una drástica ruptura con el orden anterior en el campo de la reforma del Estado, en respuesta a la crisis del Estado desarrollista, inspirado en el modelo gerencial, que enfatiza el desempeño y la búsqueda de resultados, la propuesta del ministro Bresser Pereira intentó romper con las concepciones neoliberales hasta entonces dominantes<sup>26</sup>.

No obstante, la orientación básica del gobierno estuvo enfocada en cuestiones relativas a la crisis fiscal y a la preservación de la austeridad presupuestaria. En consecuencia, la reforma administrativa fue relativamente contenida por las metas del ajuste fiscal, éstas conducidas de forma inflexible por el Ministerio de Hacienda. En otra vena analítica, Rezende llega a conclusiones similares sobre el fracaso de la propuesta del MARE. En su argumentación, destaca que las políticas de reforma constituyen una categoría particular de políticas públicas ya que se proponen alterar un determinado *status quo*, enfrentándose con innumerables resistencias, dentro y fuera

25: Manin, Przeworski y Stokes, 1999:50, así se expresan respecto a esta cuestión: “[...] la conclusión de este análisis debe ser que el control de los ciudadanos sobre los políticos es, en el mejor de los casos, sumamente imperfecto en la mayoría de democracias. Las elecciones no son un mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos hagan todo lo posible para maximizar el bienestar de sus ciudadanos (...). Pero si las responsabilidades están claramente definidas, si los malos gobiernos pueden ser punidos y los buenos ser elegidos, si los electores están bien informados sobre las relaciones entre los políticos y los intereses especiales, y si el comportamiento egocéntrico (rent-seeking) de los políticos puede ser eficazmente supervisado, aún así, las elecciones no son un instrumento suficiente de control de los políticos. Los gobiernos toman millares de decisiones que afectan el bienestar individual; los ciudadanos tienen apenas un instrumento para controlar estas decisiones: el voto. No es posible controlar tantos objetivos con un único instrumento” (traducción libre).

26: En numerosos artículos y libros, Bresser-Pereira ha expuesto los objetivos y los fundamentos de la reforma del Estado que debía implementar el MARE. Ver, entre otros, Bresser-Pereira, 1998 y 2003.

del Estado, y generando conflictos no siempre previsible. Dentro de esta categoría, la reforma administrativa destacaría como modalidad particularmente compleja y de difícil implementación. En la mayoría de casos, tales reformas no consiguen alcanzar los objetivos propuestos, siendo discontinuadas, modificadas, terminadas o abandonadas. La reforma del MARE fue un caso típico de discontinuidad, reflejando lo que el autor llama *falla secuencial*. La extinción de este Ministerio, sólo iniciarse el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, representaría la más contundente evidencia de los impases generados durante y por la implementación de ese modelo de reforma administrativa, cuya meta sería cambiar radicalmente el cuadro anterior. La reforma acabó siendo aprisionada por los objetivos del ajuste fiscal, sacrificándose el aspecto del cambio institucional, crucial para la transformación anhelada (Rezende, 2004:33-45).

Cabe, todavía, considerar un aspecto adicional. La cuestión de la asimetría Ejecutivo-Legislativo no sólo fue desconsiderada, sino reforzada, dada la estrategia de implementación adoptada por el gobierno. Paralelamente a la lenta tramitación de la reforma en el interior del Congreso, el Ejecutivo recurriría sistemáticamente a las Medidas Provisorias para introducir innumerables modificaciones en la estructura administrativa, alcanzando un total de 18 MPs, que serían, además, continuamente reeditadas, de acuerdo con una práctica recurrente del gobierno<sup>27</sup>.

Además de la crisis fiscal, el diagnóstico del

gobierno sobre la crisis del Estado apuntaría el anacronismo del modelo burocrático weberiano, defendiendo, a través de la introducción del nuevo modelo de la administración gerencial, una ruptura con aquel tipo de organización burocrática. En contraste, como tuve oportunidad de mostrar, en Brasil nunca hubo una burocracia propiamente weberiana. La reforma implantada por Getúlio Vargas, en los años 30, no tuvo éxito en el sentido de garantizar, en plenitud, la vigencia de la burocracia racional-legal. Desde el inicio, tuvimos, en realidad, un sistema híbrido, marcado por la coexistencia de los principios universalistas y meritocráticos, con las prácticas clientelistas, tradicionalmente presentes en el patrón de expansión de la burocracia brasileña<sup>28</sup>.

Los cargos de designación política siempre fueron muy numerosos, si consideramos los patrones internacionales. Así, según Schneider, en comparación con la mayoría de jefes de Estado contemporáneos, el Presidente de Brasil detentaba, en los años 80, un amplio poder de nombramiento, sobrepasando el montante de 50.000 funcionarios federales, en contraste con Japón, por ejemplo, donde los poderes de designación directa de la burocracia se limitarían prácticamente a los ministros (Schneider, 1994:28). En estudio relativo al periodo nacional-desarrollista, Barbara Geddes (Geddes, 1990), analizando el gobierno de Juscelino Kubitschek, se refiere a siete mil nominaciones clientelistas hechas por el Presidente, a pesar de su postura públicamente favorable al sistema meritocrático y de su iniciativa de

27: Es necesario recordar que fue solamente a finales del segundo mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso que se aprobó el proyecto que reguló el uso de las Medidas Provisorias (Enmienda Constitucional 32/2001; 12/9/2001). Hasta entonces este recurso fue utilizado sin restricciones de orden legal.

28: Éste es también el punto de vista defendido, entre otros, por Chang, 2003:136-137: "(...) Más recientemente, la literatura de la "Nueva Administración Pública" (NAP) ha cuestionado la ortodoxia weberiana. Preconiza una reforma burocrática basada en planes de carrera más a corto plazo, más especializados y más abiertos; incentivos monetarios más intensos y un estilo de administración más empresarial (o impersonal), basado en un desempeño cuantificable y transparente. Aunque algunos cambios promovidos por la NAP puedan ser útiles para fortalecer esta burocracia fundamentalmente weberiana que ya existe en los países desarrollados, la cuestión más relevante, para la mayoría de los países en desarrollo, es como hacer que su burocracia consiga llegar al más elemental de los "weberianismos". Ésta es una tarea que los PADs también tuvieron que enfrentar en la aurora de su desarrollo". Ver, también, Evans, 1995, cap. 2.

las llamadas islas de excelencia en el interior de la burocracia gubernamental en el sector responsable por la ejecución del Programa de Metas del gobierno, colocando los Grupos Ejecutivos a salvo de los cambios clientelistas. Considerando un periodo más reciente (Diniz, 2000b, cap 2), de acuerdo con datos del MARE, para la segunda mitad de los años 90, tendríamos cerca de 17.200 cargos en comisión en la categoría DAS (Cargos de Dirección y Asesoría Superior), observándose posteriormente una nueva expansión, llegando a alcanzar, en 2005, 19.202, según informaciones divulgadas por el gobierno<sup>29</sup>.

La ruptura con este patrón, cabe resaltar, implicaría el énfasis en la mejoría de la calidad de la burocracia, en el refuerzo del sistema de mérito, en la implantación de un sistema de incentivos para el ascenso en la carrera, en la valorización del funcionalismo, en la recuperación del prestigio del servidor público, en un patrón endógeno de reclutamiento para los cargos de más alto nivel, lo que choca con las restricciones derivadas de la prioridad atribuida al ajuste fiscal. Por último, respecto al aspecto conceptual, cabe observar que burocracia racional-legal y patrón gerencial son categorías distintas, referidas a estatutos teóricos diversos, la primera expresando una cierta modalidad de relaciones de dominación, el segundo representando un estilo específico de gestión. La implantación de un patrón gerencial, con base en cambios de técnicas y procedimientos, no elimina la posibilidad de la persistencia o incluso el refuerzo de la herencia patrimonialista. Al contrario, los esfuerzos recientes de modernización coexistirían de hecho con la profundización del intercambio clientelista en la relación del Ejecutivo con la estructura parlamentaria-partidista.

En este sentido, una vez más, se verificó la supervivencia de un sistema híbrido, desafiando la meta de una transformación drástica del legado histórico. En síntesis, la alta discrecionalidad de la autoridad presidencial y el amplio poder de decreto de que dispone constituyen la otra cara del control y cooptación de los partidos y de los congresistas por el jefe del poder Ejecutivo, por medio del recurso generalizado a las prácticas clientelistas para obtener apoyo a sus proyectos. La repartición de los principales cargos de la administración pública, a su vez, afecta la calidad de las políticas públicas, contribuyendo incluso al deterioro de la capacidad de implementación de las políticas formuladas. La creación de las llamadas islas de excelencia por el fortalecimiento del aislamiento burocrático, buscando ampliar los grados de autonomía del Ejecutivo, reproduce los elementos centrales de este sistema, en un círculo vicioso de efectos perversos. Esto representa un punto de continuidad que desafía las experiencias de reforma del Estado hasta el momento emprendidas.

## CONCLUSIONES

Repensar la reforma del Estado, en esta fase correspondiente a la tercera ola de democratización y a un nuevo enfoque de las relaciones con el orden globalizado, requiere una ruptura con el paradigma todavía dominante en los estudios de este área. En el nuevo milenio, como fue resaltado anteriormente, el gran desafío es el de la sostenibilidad de la democracia. Alcanzar la estabilidad a largo plazo, a su vez, requiere superar las tres modalidades de déficits históricamente acumulados: el déficit de inclusión social, revirtiendo los altos grados

29: Según datos del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, en 2005, había 67.997 cargos o funciones de confianza en la estructura del poder Ejecutivo federal. Se trata de cargos en comisión, de libre provisión o libre nombramiento, siendo sus ocupantes escogidos por el Presidente de la República. De entre éstos, 19.202 son los DAS, incluyendo, además de los altos cargos de dirección y asesoría (19%), cargos medios de gestión y asesoría (81%). Ver *Boletim Estatístico de Pessoal*, 2005.

de concentración de renta y de desigualdad, el déficit de capacidad de producir resultados socialmente deseados, revirtiendo el patrón patrimonialista de acción estatal y, finalmente, el déficit de *accountability*, reduciendo los grados de discrecionalidad de las autoridades gubernamentales. Para ello, se impone considerar los aportes de la teoría democrática contemporánea. No basta más y más concentración de poder técnico; es necesario tener en cuenta la dimensión política de la reforma del Estado, superando la estrechez del enfoque administrativo-gerencial y la rigidez del enfoque estrictamente fiscalista.

El énfasis en los aspectos políticos, a su vez, implica la ruptura con el enclaustramiento burocrático. Más específicamente, significa crear condiciones para obtener aquiescencia a las directrices estatales, así como fortalecer la dimensión legal del Estado, produciendo el acatamiento a los ordenamientos y prescripciones administrativas y legales. Requiere, en fin, el fortalecimiento de las conexiones del Estado con la sociedad y con las instituciones representativas, expandiendo también los mecanismos de *accountability*, es decir, los procedimientos de exigencia y rendición de cuentas, los medios de control externo, la transparencia y la publicitación de los actos del gobierno.

En este sentido, me gustaría resaltar las perspectivas que preconizan nuevos estilos de gestión pública, revirtiendo el aislamiento y el confinamiento burocrático. Esta nueva perspectiva implica estrechar los vínculos con la política, reforzar los instrumentos de responsabilización de la administración pública por control parlamentario, dar más fuerza a la sociedad civil, sin debilitar el poder de coordinación del Estado, diversificar los espacios de negociación y las tácticas de alianzas implicando diferentes actores,

asociando el aumento de la participación con el refuerzo de las instituciones representativas. Las dos formas de responsabilización pública, por control parlamentario y por la participación social, lejos de ser incompatibles, se refuerzan mutuamente, como resalta la teoría democrática contemporánea (Anastasia, 1999).

En esta línea de consideraciones, cabe recordar la necesidad de reforzar los instrumentos de gobernanza en los diferentes niveles de la administración pública. Gobernanza, en la acepción aquí utilizada, se refiere a la capacidad de acción estatal en la implementación de las políticas y en la consecución de las metas colectivas. Implica expandir y perfeccionar los medios de interlocución y administración de los conflictos de intereses, fortaleciendo los mecanismos que garanticen la responsabilización pública de los gobernantes. Gobernanza se refiere, en fin, a la capacidad de inserción del Estado en la sociedad, rompiendo con la tradición de gobierno cerrado y enclaustrado en la alta burocracia gubernamental.

En este contexto, a lo largo de las dos últimas décadas, experiencias innovadoras de gobernanza urbana y regional revelaron un alto grado de eficiencia en la desprivatización del poder público, en la democratización del proceso decisorio o, incluso, en la reversión de prácticas clientelistas. En el mundo entero, las ciudades vienen adquiriendo gran protagonismo en la vida política, económica, social y cultural de sus respectivos países. Los gobiernos locales, frente a las condiciones de escasez de recursos, del aumento del desempleo y la caída de la recaudación, como consecuencia de las políticas liberales, formularon nuevas estrategias y tomaron la iniciativa de atraer inversiones, generar empleos y renovar la base productiva de las

ciudades. En 1986, se reunió en Rotterdam la Conferencia de las Ciudades Europeas, que definió las ciudades como motores del desarrollo económico. En 1989, en Barcelona, una nueva conferencia reunió representantes de las cincuenta mayores ciudades de Europa, en un esfuerzo por definir nuevos parámetros de acción.

En el caso de Brasil, por ejemplo, donde las carencias se han acumulado a lo largo del tiempo, llegando a agravarse en los últimos veinte años, la acción innovadora de varios ayuntamientos ha contribuido a la mejoría de innumerables indicadores. Entre las áreas priorizadas, podemos destacar, además del presupuesto participativo, los servicios de salud, saneamiento básico e infraestructura urbana, como revelan los estudios de los especialistas del área. Como es sabido, la simple mejoría de los servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) reduce significativamente la precariedad de las condiciones de vida de las poblaciones más pobres, aunque no haya mejoría de renta.

¿Cuál es el alcance y la viabilidad de las experiencias de gobernanza urbana? No hay duda de que la participación espontánea de la sociedad no garantiza por sí misma el éxito de este estilo de gestión. Para evitar distorsiones, algunas condiciones deben ser cumplidas. Del punto de vista de la sociedad es preciso considerar su grado de organización y la disposición de los ciudadanos para participar de la vida social (capital social); la densidad y calidad de la representación, es decir, el grado de organización de los intereses representados y la legitimidad y alcance de la representación y, finalmente, el grado de horizontalización de las relaciones. Del punto de vista del gobierno local, el grado de descentralización administrativa, la autonomía de las diversas esferas de poder, la articula-

ción entre ellas, y la capacidad de mando y coordinación del Estado son algunos de los factores que favorecen la eficacia de este patrón de gestión pública (Valladares & Coelho, 1995; Spink & Clemente, 1997; Melo, 1999; Boschi, 1999).

Concluyendo, se trata de superar las antiguas polaridades *Estado x mercado*, *Estado intervencionista x Estado mínimo*, *racionalidad gubernativa x imperativos democráticos* en beneficio de una ingeniería institucional que reconozca el papel central del Estado. Así la cuestión no es mercado versus Estado, sino instaurar los mecanismos institucionales específicos capaces de ofrecer a los distintos actores, inclusive el Estado, los incentivos que los induzcan a comportarse de modo racional en consonancia con el interés colectivo<sup>30</sup>. Cabe, por tanto, resaltar la oportunidad de implantar una arquitectura institucional que confiera al Estado un papel más dinámico en las áreas social y de planeamiento, mayor capacidad de acción en las actividades exclusivas del Estado, como defensa, seguridad y servicios públicos esenciales, o incluso en las actividades no exclusivas, pero donde el Estado puede y debe intervenir para garantizar derechos sociales elementales, como es el caso de las áreas de salud, educación e infraestructuras. En el umbral del nuevo milenio, tras el auge de la agenda neoliberal, la confianza ciega en el mercado se ha revelado anacrónica e incapaz de resolver los dilemas de los países en desarrollo. Además, la sostenibilidad de la democracia se relaciona cada vez más con un nuevo proyecto de capitalismo regulado, en el que el Estado no puede abdicar de una importante función de coordinación.

En última instancia, se trata de profundizar las conexiones entre gobernanza, *accountability* y *responsiveness* en las nuevas

30: Discutiendo la relación agente-principal, Przeworski llama la atención sobre el protagonismo del papel del Estado en la consecución de las metas colectivas, bajo el funcionamiento de las instituciones democráticas. Ver, por ejemplo, Przeworski, 1996.

democracias, mediante el diseño de una arquitectura institucional apropiada y su adecuación a las condiciones histórico-sociales contemporáneas. Las formas y grados de *accountability* e *responsiveness* tienen, as su vez, importante impacto sobre los patrones de gobernabilidad de las distintas sociedades. Por fin, la gobernabilidad democrática es una variable dependiente de la capacidad de los gobiernos de alcanzar y garantizar grados adecuados de responsabilidad política frente a los gobernados, proporcionando niveles satisfactorios de bienestar social. Depende, también, de la capacidad de los gobiernos domésticos de equilibrar ajuste interno e inserción en el sistema internacional, ya que una forma inadecuada de inserción constituye una permanente fuente externa de ingobernabilidad. Existe una alta probabilidad de que la combinación de niveles crecientes de desigualdad, por un lado, con reducción de la soberanía, por otro, exacerbe los conflictos sociales, aumente el potencial de violencia, reduzca el grado de cohesión social, trastocando, por tanto, la credibilidad de las instituciones democráticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anastasia, Fátima. "Responsabilização por controle parlamentar", GT Instituições Políticas, ANPOCS, Petrópolis, octubre de 2000.
- Boletim Estatístico de Pessoal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos, vol. 106, febrero. Brasília, Ministério do Planejamento, 2005.
- Boschi, Renato. "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". *Dados*, vol. 42, n° 4, 1999.
- Campos, André; Pochmann, Márcio; Amorim, Ricardo & Silva, Ronnie (orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*, vol. 2. São Paulo, Cortez Editora, 2003.
- Campos, André; Pochmann, Márcio; Amorim, Ricardo & Silva, Ronnie (orgs.). *Atlas da exclusão social. Os ricos no Brasil*, vol 3. São Paulo, Cortez Editora, 2004.
- Chang, Ha-Joon. *Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, UNESP, 2003.
- Chang, Ha-Joon. *Globalisation, Economic development and the role of the State*. Londres, Nueva York, Penang, TWN/Zed Books Ltd., 2003.
- Batista Jr., João Paulo. "Brasil, Argentina e América do Sul". *Estudos Avançados*, vol. 19, n° 55, set./dez. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300005), 2005.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo, ENAP/Editora 34, 1998.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. "The 1995 public management reform in Brazil: Reflections of a reformer". En Schneider, B. R. & Heredia, B. (eds.), *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Miami, North-South Center Press, 2003.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Maravall, Jose Maria & Przeworski, Adam. *Economic reforms in new democracies*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Carvalho, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.
- Conaghan, Catherine M. & Malloy, James M. *Unsettling statecraft, democracy and neoliberalism in Central Andes*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.
- Chesnais, François (org.). *La mondialisation financière*. París, Syros, 1996.

- Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press, 1972.
- Diniz, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- Diniz, Eli. "Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Año 7, nº 20, 1992.
- Diniz, Eli. "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". *Dados*, vol. 38, nº 3, 1995.
- Diniz, Eli. "Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, nº 4, oct/dic., 1996.
- Diniz, Eli. "Globalização, ajuste e reforma do Estado: um Balanço da literatura recente". *BIB*, nº 45, 1998.
- Diniz, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. (2ª ed.). Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000a.
- Diniz, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000b.
- Diniz, Eli. "A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica". En Coelho, Maria Francisca; Bandeira, Lourdes & Menezes, Marilde Loiola (orgs.), *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília, UnB, 2000c.
- Diniz, Eli. "Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4, oct-dic., 2001.
- Diniz, Eli. "Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia". En Binetti, C. & Carrillo Flórez, F. (eds.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo/ Comisión Europea, 2004.
- Diniz, Eli & Boschi, Renato. *A reforma do Estado no Brasil dos anos 90: projeto e processo*. Rio de Janeiro, IUPERJ, Capes. (Informe para el proyecto A Reconfiguração da Esfera Pública Brasileira: Sistema Político e Reforma do Estado), 1998.
- Diniz, Eli (org.) *Globalização, Estado e Desenvolvimento, Dilemas do Brasil no Novo Milênio*, Rio de Janeiro, FGV, 2007
- Evans, Peter. *Embedded autonomy – States and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Evans, Peter. "Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa". *Revista de Economia Contemporânea*, nº 4, jul./dic., 1998.
- Evans, Peter. "Além da 'monocultura institucional': instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo". *Sociologias*, nº 9, ene., 2003, pp. 20-63.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- Fiori, J. L. & Medeiros, C. *Polarização mundial e crescimento*. Rio de Janeiro, Vozes, 2001.
- Freitas, Maria Cristina e Prates, Daniela (2003). "Sistema financeiro e desenvolvimento: as restrições das novas regras do Comitê da Basileia sobre os países periféricos". En Ferraz, Crocco & Elias (orgs.), *Liberalização econômica e desenvolvimento*. Modelos, políticas e restrições. São Paulo, Futura, 2003, pp. 248-249.
- Furtado, Celso. *Brasil. A construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- Garcia, Ronaldo Coutinho. "Iniquidade social no Brasil: Uma Aproximação e Uma Tentativa de Dimensionamento". IPEA, *Texto para Discussão* nº 971, 2003.
- Geddes, Barbara. "Building State autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics*, vol. 22, nº 2, 1990.
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert. "Economic adjustment and the prospects for democracy". En Haggard, S. & Kaufman, R. (eds.), *The politics of economic adjustment*. Princeton, Princeton University Press, 1992.

- Haas, Peter M. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, vol. 46, nº 1, 1992.
- Haas, Peter M. (ed.). *Knowledge, power and international policy coordination*. Columbia, University of South Carolina Press, 1997.
- Held, David. "Democracy, the nation State and the global order". En Held, D. (ed.), *Political theory today*. Cambridge, Polity Press, 1991.
- Held, David. *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge, Polity Press & Blackwell Publishers Ltd., 1995.
- Held, David. "Conclusions". En Held, D.; McGrew, A. *et alii*, *Global transformations, politics, economics and culture*. Stanford, Stanford University Press, 1999.
- Leys, Collins. *A política a serviço do mercado: democracia neoliberal e interesse público*. Rio de Janeiro, Record, 2004.
- Malloy, James. "Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais". En Sola, Lourdes (org.), *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- Mann, Michael. "The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results". En Hall, John (ed.), *States in history*. Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- Melo, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife, Ed. Massangana, 1999.
- O'Donnell, Guillermo. "Democracias delegativas?". *Novos Estudos Cebrap*, nº 31, 1991.
- O'Donnell, Guillermo. "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais". *Novos Estudos Cebrap*, nº 36, 1993.
- O'Donnell, Guillermo. "Accountability horizontal e novas poliarquias". *Lua Nova*, nº 44, 1998.
- O'Donnell, Guillermo. "Teoría democrática e política comparada". *Dados*, vol. 42, nº 4, 1999.
- O'Donnell, Guillermo. "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". En Méndez & O'Donnell, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires /Barcelona/ México, Paidós, 2002.
- O'Donnell, Guillermo. "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", En: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate*. PNUD, Buenos Aires, Alfaguara, S.A., 2004.
- Oxhorn, Philip. "Citizenship as consumption or citizenship as agency: the challenge for civil society in Latin America". Texto presentado en la Conferencia Internacional Internacional Civil Society, Religion & Global Governance: Paradigms of Power & Persuasion, 1-2 de septiembre, Canberra, Australia, 2005.
- Palermo, Vicente. "Reformas estructurales y régimen político: Argentina, 1989-1994". En Diniz, Eli (org.), *Os desafios da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ (Anales de Seminario), 1996.
- Palermo, Vicente. "Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo". *Dados*, vol. 43, nº 3, 2000.
- Przeworski, Adam. *Democracia e mercado. Reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.
- Przeworski, Adam. "Reforma do Estado, responsabilidade política e intervenção econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Año 11, nº 32, 1996.
- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael, Cheibub, José Antônio & Limongi, Fernando. "O que mantém as democracias?". *Lua Nova*, nº 40/41, 1997.

- Przeworski, Adam; Stokes, Susan y Manin, Bernard (eds.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Reis, Fábio Wanderley. "Brasil ao quadrado? Democracia, subversão e reforma". Texto presentado en el XIII Fórum Nacional, Panel V. Rio de Janeiro, 14 a 17 de mayo, 2001.
- Rezende, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004.
- Rodrik, Dani. *Growth strategies*. Economics Working papers from Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria, 2004.
- Rodrik, Dani. "Depois do neoliberalismo, o quê?". *Desenvolvimento e Globalização*, Seminário del BNDES, "Nuevos Rumbos en el Desarrollo en el Mundo", Rio de Janeiro, 12-13 de septiembre, 2002, pp. 277-298.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. "Fronteiras do Estado mínimo: Indicações sobre o híbrido institucional brasileiro". En Velloso, João P. dos Reis (coord.). *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. "O conservadorismo obsoleto do *status quo*". En Cavalcanti, Bianor Scelza; Ruediger, Marco Aurélio y Sobreira, Rogério (orgs.), *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.
- Schneider, Ben Ross y Heredia, Blanca (eds.). *The politics of administrative reform in developing countries*. Miami, North-South Center Press, 2003.
- Sicsù, João; Paula, Luiz Fernando de & Michel, Renaut (orgs.). *Novo desenvolvimento. Um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo, Editora Manole/Konrad Adenauer, 2005.
- Silva, Eduardo. "Capitalist coalition: The State and neoliberal economic restructuring, Chile, 1973- 88". *World Politics*, nº 45, 1993.
- Spink, Peter & Clemente, Roberta. *20 experiências de gestão pública e cidadania*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.
- Stark, David e Bruszt, Laszlo. "Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas política públicas no pós-socialismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Año 13, nº 36, 1998, pp. 13-39.
- Stiglitz, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo, Futura, 2002.
- Stiglitz, Joseph E. *Os exuberantes anos 90 – uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo, Companhia das Letras, 2003.
- Stokes, Susan. "What do policy switches tell us about democracy?". En Przeworski, Stokes & Manin (comp.), *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Vacs, Aldo. "Convergence and dissension: democracy, markets and structural reform in world perspective". En Smith, William; Acuña, Carlos & Gamarra, Eduardo (eds.), *Latin American political economy in the age of neoliberal reform*. New Brunswick y Londres, Transaction, 1994.
- Weyland, Kurt. "The growing sustainability of Brazil's low-quality democracy". En Hagopian, F. & Mainwaring, S. (eds.), *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- World Bank. *Governance: The World Bank's experience*. Washington, D. C., World Bank, 1994.



Todas las publicaciones están disponibles en la página Web del instituto:  
[www.ielat.es](http://www.ielat.es)

©Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los documentos de trabajo que IELAT desarrolla contienen información analítica sobre distintos temas y son elaborados por diferentes miembros del instituto u otros profesionales colaboradores con el mismo. Cada uno de ellos ha sido seleccionado y editado por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión Académica correspondiente.

Desde el IELAT se anima a que se usen y distribuyan los documentos con fines académicos indicando siempre la fuente. Queda prohibida su reproducción para fines comerciales. La información e interpretación contenida en este documento, es exclusivamente responsabilidad del autor y no necesariamente refleja las opiniones del IELAT.

P.V.P.: 20€



Universidad  
de Alcalá

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
LATINOAMERICANOS (IELAT)

INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (IELAT)  
Sede: Colegio de Trinitarios • C/ de la Trinidad, 1 • 28801  
Madrid - España • (34) 91 885 2579/2873  
[ielat@uah.es](mailto:ielat@uah.es)  
[www.ielat.es](http://www.ielat.es)