



I L P E S

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**¿EL LEVIATAN EN EXTINCION?
NOTAS SOBRE REFORMA DEL ESTADO
EN AMERICA LATINA */**

Roberto P. Guimarães **/

Documento 97/42

Serie Ensayos

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
ABSTRACT	vii
Cambio de Percepciones: ¿Del "Leviatán Acorralado" al "Leviatán en Extinción"? ..	1
Rasgos Generales de la Reforma del Estado en América Latina	3
Estado, Mercado y Democracia	6
Estado, Partidos, Gobernabilidad y Calidad de la Política	10
Estado, Actores Sociales e Institucionalidad	14
Comentarios Finales	19
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	23

RESUMEN

El documento hace un recorrido en el tema de la reforma del Estado en América Latina desde fines de la década pasada, poniendo especial énfasis en las dimensiones políticas del debate. En efecto, si a comienzos de los ochenta el debate estuvo enmarcado por la crisis del endeudamiento externo y por la transición desde regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos, las propuestas actuales están fuertemente marcadas por el agotamiento de un modelo de Estado: productor, en lo económico, y de bienestar, en lo social. Se postula que la ambigüedad que caracteriza las propuestas actuales ha llevado del "acorralamiento" del Estado, a través del fuerte recorte del gasto público en los años ochenta, al otro extremo, a la virtual "extinción" del Estado, eufemísticamente mínimo en lo social, y subsidiario en lo económico. Luego de examinar las relaciones entre Estado, mercado y democracia, el trabajo pone de relieve las implicaciones de éstas para la actividad política y para la gobernabilidad, con particular atención para el rol de los actores sociales en las nuevas proyecciones entre Estado y mercado. El trabajo concluye que el futuro del Estado está íntimamente asociado al futuro de la política en América Latina. Por eso mismo, reitera la advertencia hecha por intelectuales latinoamericanos, en el sentido de que "si no hay una simbiosis de la política con el interés público será difícil sostener la democracia".

ABSTRACT

The document reviews State reform in Latin America from the late 1980s, with special emphasis on the political dimensions of the debate. Whereas, at the beginning of that decade, the focus was on the external debt crisis and on the transition from authoritarian to democratic regimes, current proposals are now strongly influenced by the exhaustion of the State's role as producer in the economic sphere and as provider of welfare in the social sphere. Having been pushed to the wall by the drastic spending cuts of the 1980s, the State is now being brought to the point of virtual "extinction" through the ambiguity that characterizes the current proposals, which leave it a nominal role in social matters and a secondary role in economics. Having examined the relationship between the State, the market and democracy, the study looks at the implications of these for political activity and governability, with special attention to the role of social actors in the new forms of interaction between the State and the market. The study concludes that the future of the State is closely tied up with politics in Latin America. It therefore echoes the warning of Latin American intellectuals that "unless there is symbiosis between politics and the public interest, it will be difficult to maintain democracy".

Cambio de Percepciones: ¿Del "Leviatán Acorralado" al "Leviatán en Extinción"?

En un trabajo preparado a fines de la década pasada para una reunión sobre las perspectivas latinoamericanas para los años noventa (GUIMARÃES, 1990), tuve la oportunidad de subrayar la importancia que había recobrado el tema del Estado en los paradigmas teóricos de interpretación de la realidad en ese entonces. Si en los años cincuenta los estudios sobre el sistema político dieron lugar a un ataque frontal al Estado (EASTON, 1953), al extremo de declararse solemnemente su "entierro" y sustitución por conceptos que privilegiaban a la sociedad como categoría de análisis en las ciencias políticas (WATKINS, 1968), el propio Easton lamentaba que en los ochenta el Estado "vuelva ahora de su tumba para atemorizarnos una vez más" (EASTON, 1982:129). No encontré mejor manera de sintetizar la "reencarnación" a regañadientes del Estado que poner como título al trabajo *El Leviatán Acorralado*.

Sin embargo, no en vano pasan los años. Pese a que el Estado sigue estando presente en el análisis económico y político, quizás con más fuerza que antes, cambiaron sin duda los términos bajo los cuáles se lo enfoca. Al fin y al cabo, el artículo fue publicado a escasos cuatro años de la llegada al poder de Gorbachov con su Perestroika, cuando todavía tambaleaba el Muro de Berlín. Quedaban aún dos años para que Gorbachov y la ex-Unión Soviética pasaran a la historia, y junto con ellos el "socialismo real" con todo su aparataje de economía planificada.

Una lectura del debate actual sobre modernización y reforma económica en América Latina revela con nitidez los cambios ocurridos en el tratamiento dado al tema de la reforma del Estado (véase, por ejemplo, EVANS et al., 1985, e ILPES, 1994 y 1995). Si bien es cierto que lo que se ha convenido caracterizar como la crisis del desarrollo latinoamericano, y por ende la crisis del Estado latinoamericano, ha estado desde siempre presente en el debate público, este ha asumido distintos matices y grados diferenciados de importancia conyuntural. A comienzos de los ochenta, la crisis del endeudamiento externo acaparó momentáneamente la atención de todos. La llamada "década perdida" de los ochenta, en cambio, puso en el centro de las atenciones el agotamiento de un determinado modelo de desarrollo seguido en muchos países de la región, el modelo de sustitución de importaciones. Asimismo, si en las primeras décadas del presente siglo se habló de reforma del Estado precisamente para identificar los ladrillos de lo que vendría a ser el edificio del Estado productor, intervencionista y empresario, la reforma que se discute en la actualidad contiene otros significados y revela distintas direccionalidades.

Gran parte de las propuestas actuales pueden caracterizarse por abogar por un Estado mínimo (en lo social) y subsidiario (en lo económico). De hecho, el mayor

protagonismo otorgado al mercado y a la iniciativa privada han llevado a la desaparición o disminución de responsabilidades en muchas esferas de la vida económica y social tradicionalmente asignadas al Estado, al tiempo que revelan nuevas obligaciones. Por un lado, se exige al Estado encauzar la fuerza del mercado y garantizar la competitividad de las empresas en aras de una mejor inserción económica internacional. Por el otro, se le demanda que vele por la consolidación democrática y que garantice la incorporación de todos los estratos al desarrollo, reduzca los niveles de pobreza absoluta y disminuya las distancias socioeconómicas entre estratos en pos de la equidad y de la justicia social (ILPES, 1995).

En resumen, los vaivenes ideológicos de los últimos tiempos han proyectado una gran dosis de ambigüedad en las propuestas para la reforma del Estado. Si las demandas sociales y las transformaciones del escenario económico y político mundial llevaron, en un primer momento, a poner al Estado en capilla, acorralándolo bajo presiones que alternaban fuerzas centrípetas y centrífugas, muchos defienden ahora iniciativas que, a la larga, tienden a relegarlo a una posición marginal en el proceso de desarrollo, sustituyéndolo por el mercado. La primera postura, característica de la década pasada, ha sido captada con mucha agudeza por Alfredo Costa Filho, quien decía que el discurso sobre el Estado lo trataba como una nueva "Geni", un personaje creado por el cantautor brasileño Chico Buarque de Holanda en su *A Ópera do Malandro*, que la sociedad alaba-denigra-alaba-denigra. De acuerdo con esta interpretación, se dió un tratamiento maniaco-depresivo al Estado en América Latina. En la fase maniaca, los actores sociales lo bendecían y le pedían que asumiera préstamos a tasas de interés real negativas, otorgara favores fiscales, se hiciera cargo de obras de infraestructura, etc. En la fase depresiva, lo denigraban, acusándole de representar el interés exclusivo de las clases dominantes, o bien exigiéndole el recorte del gasto público. Concluía Costa Filho que "en la sucesión frenética de ambas fases, lo infartan: la primera, durante una diástole de funciones; luego, con una sístole de recursos" (COSTA FILHO, 1988:45-6).

Del "acorralamiento" maniático-depresivo del Estado se produjo un movimiento pendular al otro extremo, a su virtual "extinción". Es así que la tendencia a fines de los ochenta de copar la agenda del debate público únicamente con los temas del ajuste externo y de la inflación, llevó a que los temas económicos relegasen a un plan secundario temas fundamentales como la equidad, la reducción de la pobreza, la consolidación de las instituciones democráticas, el fortalecimiento de la ciudadanía y de la integración social, y la preservación del medio ambiente y del patrimonio natural de la región. Guillermo O'Donnell resume muy bien la postura anti-estatal a ultranza, cuyos defensores justifican que controlar la inflación y restaurar los equilibrios macroeconómicos, aunque a costa de un recorte desmesurado de las proyecciones estatales, era lo único que se podía hacer pues "la casa se estaba incendiando". Ello permite concluir que "la extensión con que se destruyó al Estado ha sido enorme e innecesaria... lo que se puede atribuir tanto a

condiciones 'objetivas' como a dos aspectos íntimamente relacionados: políticas económicas dirigidas exclusivamente a objetivos económicos de corto plazo y a las ideologías intensamente anti-estatales que dominaron los ochenta" (O'DONNELL, 1994:252).

En definitiva, para que se pueda apreciar el rol atribuido al Estado en el proceso de ajuste y de transformación de las economías latinoamericanas, y advertir los desafíos que quedan por delante para las distintas dimensiones estatales --de gobierno, de representación de interés, legislativas y de administración de justicia-- corresponde pasar revista a los temas que han dominado el debate político en la actualidad. En lo que sigue, luego de una introducción respecto de las características generales de las iniciativas para la reforma del Estado, se hace un breve recuento de los temas que han dominado la agenda del debate político, en particular, las relaciones entre mercado, Estado y democracia, la crisis de la actividad política y de representación, y los aspectos institucionales de las propuestas en discusión.

Rasgos Generales de la Reforma del Estado en América Latina

No debe sorprender, a raíz de lo señalado anteriormente, que las iniciativas de reforma en la región estén enmarcadas en años recientes por privilegiar las dimensiones administrativas y económicas de la intervención estatal. Sus defensores justifican tales opciones en base a los requerimientos impuestos por los programas de ajuste estructural (reducción del aparato administrativo y del gasto público para lograr los equilibrios macroeconómicos) y de transformación productiva (necesidad de incrementos de productividad y competitividad para una mejor inserción en la economía internacional). El camino recorrido hasta el momento en esa materia no configura en absoluto un proceso de reforzamiento institucional que busque dar respuesta a las demandas de modernización y de democratización, sino que responde a una lógica mucho más estrecha y cortoplacista, la de viabilizar las reformas económicas ya iniciadas en términos de liberalización de mercados, desregulación y privatización (véase al respecto, GUERRA, 1995).

Sin embargo, la consolidación del ajuste estructural a través de las reformas, igualmente indispensables, en las áreas fiscal, tributaria y de seguridad social, pondrá una vez más en la agenda pública la necesidad de definir un estilo de desarrollo y un nuevo patrón de relaciones sociales más equitativas y menos excluyentes. Si bien es cierto que los intentos de reforma todavía no revelan iniciativas de la misma magnitud en los frentes social (reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales) y político-institucional (fortalecimiento y profundización de la democracia), la verdad es que se han ido perfilando una serie de funciones para la gestión estratégica del Estado en un escenario de creciente globalización, lo que demanda la construcción de acuerdos para regular la

actividad económica y adecuarla al proceso de ordenamiento de sociedades más justas, integradas y participativas.

Pese a las insuficiencias de iniciativas de encauzar la acción del Estado casi exclusivamente en función de las necesidades del ajuste, se ha fortalecido el consenso en que la complementariedad entre crecimiento y equidad ocurre mediante el logro de equilibrios macroeconómicos, la inversión en recursos humanos, la modernización tecnológica y la generación de empleo productivo (LAHERA et al., 1995). Habiéndose superado las etapas más ideologizadas del debate, tal consenso apunta a reconocer el papel indispensable e irrenunciable del Estado en el establecimiento de los objetivos macrosociales del proceso de crecimiento y en orientar y regular las fuerzas de mercado a fin de ajustar el comportamiento de los agentes económicos a esos objetivos. Este mismo entendimiento no puede ignorar la vigencia histórica del mercado en una sociedad caracterizada por la escasez, razón por la cual la acción del Estado no puede desconocer o contrariar las pautas de conducta que son propias del mercado, so pena de caer en los mismos errores voluntaristas de la planificación gubernamental en el pasado.

Frente a situaciones en que el mercado asume un rol protagónico, se ha empezado a reconocer la necesidad imperiosa de concebir nuevas formas de regulación que cuando menos aseguren transparencia, garanticen competitividad y disciplinen el actuar de empresas privatizadas que heredaron monopolios y mercados cautivos. Esto ha dado lugar a la concepción de gestión estratégica del Estado, que busca superar las deficiencias de una planificación eminentemente de intenciones, por lo general divorciada del proceso de adopción de decisiones que tenía su propio curso y respondía a otros intereses (véase al respecto, ILPES, 1993). La gestión estratégica del Estado constituye el método por medio del cual se plasma en decisiones y acciones concretas un proyecto político dado. Al Estado se le exige en la actualidad la competencia para visualizar escenarios futuros y los comportamientos previsibles de los agentes económicos, sociales y políticos indispensables para la transformación de las economías de la región. Se le exige, asimismo, la capacidad de coadyuvar a la formulación de un proyecto político respaldado mayoritariamente por la ciudadanía, junto con la renovación de sus estructuras de modo de lograr mayores grados de coordinación, seguimiento y control de decisiones para la materialización del proyecto político.

Como señala el ILPES en la obra citada, un proyecto político plantea un espectro de políticas públicas; se trata de jerarquizarlas, fijar las precedencias correspondientes y establecer su itinerario. Hay, por ejemplo, un primer ámbito de compatibilidad entre las políticas destinadas al logro de los equilibrios macroeconómicos, las que promuevan la expansión de la base productiva y las que tienen por finalidad alcanzar equilibrios macrosociales. Es en el logro de estas compatibilidades que una gestión estratégica consolida la capacidad de gobernar que tiene su capital de base en el apoyo electoral que

ha merecido el proyecto político. Por añadidura, los cambios experimentados por las sociedades latinoamericanas, el consenso por profundizar y consolidar la democracia y la mayor gravitación que se otorga al sector privado y al mercado, requieren de una adecuación y modernización consecuente del aparato estatal, de su estructura institucional y de las instancias de evaluación en la adopción de decisiones. De igual forma, la crecientes demandas de participación de las comunidades locales por medio de los procesos de descentralización exigen que la modernización del aparato estatal contribuya al fortalecimiento de las identidades regionales, sea por la vía de la regionalización de sus actividades y proyecciones ejecutivas, sea por la constitución o el fortalecimiento de instancias deliberativas regionales y locales fundadas en la soberanía popular.

La búsqueda y el logro de consensos para concretar el proceso de reforma implica identificar con claridad las alianzas posibles, los principales actores para la negociación, y los que estarán en abierto desacuerdo, todo lo cual pone de relieve el rol atribuido también a la actividad parlamentaria y a las funciones legislativas. En efecto, la evaluación del peso político y del grado de compromiso con la transformación de las economías y sociedades nacionales, en general, y con determinada política pública, en particular, constituye una etapa clave dentro del proceso decisorio (ILPES, 1995). Una gestión estratégica tiene una sólida base de apoyo cuando el diagnóstico político sobre la viabilidad de los pactos necesarios para concretar una acción estatal identifica con acierto a los factores de poder que intervienen en la discusión, como también los principales actores dispuestos a la negociación y los que estarán proclives al disenso. Ha sido sin duda un avance llamar la atención sobre la capacidad para prever conflictos, la mayor parte de los cuales son posibles de anticipar, como una función de vital importancia de la gestión estratégica del Estado para evitar la erosión en la capacidad de gobernar.

La adecuación de las funciones legislativas y partidistas guarda relación directa, como se verá más adelante, con la gobernabilidad, en particular en situaciones como la que atraviesan muchos países de la región, en que se cuestiona fuertemente a los políticos y a la política. Se puede advertir, además, un creciente descompás entre los tiempos para la toma de decisiones en los espacios públicos deliberativos (del parlamento), ejecutivos (de la acción gubernamental) y de mercado (de los agentes económicos). Por lo general los espacios de mercado se caracterizan por decisiones muy ágiles ante tendencias que se modifican a la velocidad del flujo de informaciones, mientras las decisiones del Ejecutivo requieren de plazos más largos para su adopción, quedando los espacios Legislativos como los más rezagados en su capacidad de respuesta a los problemas que componen la agenda pública.

Por otra parte, los caminos para lograr una mayor profundización de la democracia no necesariamente se cruzan con los caminos de la transformación de las economías latinoamericanas. Para que estos senderos de hecho se entrecrucen y se fortalezcan

mutuamente, habrá pues que poner una atención especial a los temas de la gobernabilidad, la cual está condicionada por la calidad del liderazgo político, por los niveles de concertación y de participación sociales, así como por la existencia de una cultura de tolerancia y de respeto a la diversidad. Es esto en definitiva lo que permitirá que el gobierno y la sociedad puedan jerarquizar un conjunto de propuestas de transformación que configuren el mencionado proyecto político, y puedan a la vez lograr una base de apoyo sostenido y estable para éste. Por último, la posibilidad de definir una agenda pública coherente con las nuevas orientaciones económicas y sociales coloca nuevos desafíos a la función legislativa.

Los procesos de reforma económica y de reforma del Estado requieren de los políticos una capacitación específica para la toma de decisiones, mucho más técnica que la que ha prevalecido hasta el momento, lo cual requiere, además, de la conformación de sistemas de información ágiles para apoyar y orientar el debate político. Los nuevos desafíos que plantea la noción de gestión estratégica del Estado advierten también la necesidad de ampliar los actores que participan en el debate público. En cierta medida, requiere "regular" el mercado político para que los que ejercen la función legislativa puedan actuar en sintonía con las inclinaciones de la opinión pública y de los grupos sociales organizados, renovando las funciones tradicionales de articulación de intereses en forma mucho más directa y menos divorciada de las dinámicas sociales. En definitiva, se impone rescatar la función política tradicional, en su dimensión de representación de intereses, a la par con la renovación y el fortalecimiento de la función profesional en el tratamiento especializado de los temas que requieren de solución deliberativa.

Estado, Mercado y Democracia

El ya aludido movimiento pendular de la propuestas sobre el rol del Estado --de su cuestionamiento a su desmantelamiento-- puede ser explicado en buena medida por el agotamiento del Estado *movilizador* como modelo de organización política, este, sí, francamente en "extinción". Tal Estado se caracterizaba por encauzar los objetivos políticos (integración nacional), económicos (crecimiento) y sociales (redistribución del ingreso) simultáneamente. Con el agotamiento de este modelo, pasamos ahora por una fase dominada por un mercado uni-dimensionalmente dirigido a los objetivos económicos, pese a las esperanzas de que éste se constituya en un nuevo modelo de organización social que articule los objetivos políticos, económicos y sociales anteriormente integrados mediante la acción del Estado (TOURAINÉ:1994).

Tiene razón Touraine cuando afirma que los análisis que postulan que la economía de mercado y la democracia son aspectos indisolubles del modelo al final triunfante de economía de mercado, constituyen en verdad una interpretación falaz y simplista de la

verdad histórica del liberalismo, el cual ha separado siempre al liberalismo económico del liberalismo político. El desarrollo histórico de las luchas sociales sugiere también que la destrucción de un tipo de Estado no puede ser confundido con la construcción de uno nuevo. Que la crisis económica, precisamente la de las economías de mercado central planificado, haya sido responsable por la caída del Estado omnipresente no puede llevar al disparate de concluir que será esa forma específica de funcionamiento de la economía internacional que proveerá las fundaciones de un nuevo tipo de sociedad y de ordenamiento político del Estado. De hecho, el mercado nunca ha sido un principio fundacional de la organización social, aunque por cierto condicione el comportamiento **económico** de los actores sociales en cuanto productores y consumidores.

En realidad, esa es una discusión que debiera estar ya pasada de moda, la de replantear lo que Aníbal Pinto llamaba hace casi dos décadas "el falso dilema entre Estado y mercado". Vale recordar sus palabras para los faltos de memoria: "De un lado queda en claro el papel indispensable e irrenunciable del Estado en cuanto a establecer los grandes objetivos sociales y procurar que las fuerzas del mercado se ajusten en la medida de lo posible a esos designios. El segundo sería que ese propósito no puede ignorar la vigencia histórica de ese mecanismo en una sociedad presidida por la escasez, de modo que lo que se realiza para modificar sus bases y para redirigir sus impulsos no puede llegar al extremo de provocar lo que bien podría calificarse --a la luz de variadas experiencias históricas-- como la 'venganza' del mercado" (PINTO, 1978:33).

Si esto no fuera poco, como nos recuerda Fernando Henrique Cardoso en base al pensamiento de Albert Hirschman, ha cambiado considerablemente la propia percepción que se tiene respecto del mercado (CARDOSO, 1995). En los siglos XVII y XVIII, el mercado se expandió principalmente por la vía del comercio, convirtiéndose en un elemento "civilizador" para contener el arbitrio de la aristocracia. En consecuencia, en el siglo pasado no se veía al mercado como un modelo en oposición al Estado, sino como instrumento de transformación de las relaciones sociales hacia niveles superiores de sociabilidad. En el presente siglo, en cambio, es precisamente el Estado que pasa a ser considerado como "el contrapunto bondadoso" para contener las fuerzas ciegas del mercado que, "abandonadas a sí mismas, serían incapaces de realizar la felicidad humana" (ibíd.:86). Pareciera en tanto que en la actualidad de nuevo se considera al mercado como sinónimo de libertad y democracia. En las palabras de Cardoso, "todo lo que fue construido como un paso necesario para asegurar la democracia, la reglamentación para corregir las distorsiones del mercado da marcha atrás... en el vaivén de la historia el mercado comienza dulce, después se vuelve amargo; se pasa por el Estado suave, después el Estado es bestia feroz, más adelante el mercado es recuperado nuevamente como el "ábrete, sésamo" de la felicidad universal... Renace así la esperanza de un mercado *soft*, suave, dulce" (CARDOSO, 1995:89-90). Lo peor de todo, concluye Cardoso, es que

engancharse en la defensa extrema del mercado es signo de modernidad y no se pregunta el precio que el pueblo paga por la "reducción" del Estado.

No obstante lo anterior, como insinúa el dicho popular, "otra cosa es con guitarra", y las propuestas de muchos progresistas latinoamericanos, transformados ahora en "pragmáticos" en el poder (como el propio Cardoso), pueden encerrar ciertas paradojas. Entre engancharse en la defensa extrema del mercado y engancharse en defender al Estado, uno termina abogando por un Estado que **no sea** neoliberal pero que **no sea** a la vez intervencionista. Esto conduce a la paradoja señalada en un seminario organizado por Cardoso para inaugurar su período como Presidente del Brasil, y que reunió un grupo de connotados intelectuales para discutir los desafíos presentes y las propuestas para superarlos: "un tipo de Estado que sea capaz de hacer lo que se debe hacer, pero no sea capaz de hacer lo que no se debe hacer." (PRZEWORSKI, 1995:23). Un Estado que tenga plena capacidad para intervenir pero que esté suficientemente aislado de presiones de los intereses privados para decidir cuándo intervenir. Esto, señala acertadamente Przeworski, revela ser una prescripción inadecuada, puesto que "el motor del crecimiento son las externalidades que el mercado no provee con eficiencia; a menos que el Estado intervenga, aunque en forma extremadamente selectiva, no habrá crecimiento" (ídem, p. 24). Acorde con los análisis de Aníbal Pinto de hace dos décadas, Przeworski concluye que el falso dilema Estado *versus* mercado oscurece el hecho de que lo que está en juego son arreglos institucionales que incentiven e informen adecuadamente a los agentes económicos privados y estatales, para que estos se comporten en forma beneficiosa para la colectividad en su conjunto.

En resumen, si ya no podemos contar con la intervención del Estado, sí, lo necesitamos para garantizar la constitución de espacios y reglas de negociación entre actores independientes, incluso estatales. Este Estado no es ni el movilizador e intervencionista del pasado, sino un Estado regulador, facilitador, asociativista y estratega, que garantice la calidad y cobertura de los servicios públicos, y que ofrezca los cimientos institucionales y estratégicos para el crecimiento en bases más equitativas que en el pasado. La experiencia histórica no sólo en América Latina sino en muchas otras partes del mundo demuestra que el desarrollo, librado exclusivamente a las fuerzas de mercado, tiende a reproducir las condiciones iniciales del proceso, con todas sus secuelas de desigualdad y de exclusión sociales. Como señala con gran propiedad Norbert Lechner, ni el viejo estatismo ni el nuevo anti-estatismo ofrecen una perspectiva adecuada. "Frente a la preeminencia avasalladora del mercado, conviene recordar la paradoja neoliberal: los casos exitosos de liberalización económica no descansan sobre un desmantelamiento del Estado sino, muy por el contrario, presuponen una fuerte intervención estatal" (LECHNER, 1995:65).

La economía de mercado, que, en verdad, ha estado desde siempre con nosotros aunque con distintos matices, es excelente generadora de riqueza, pero es también productora de profundas asimetrías sociales. Por eso mismo, el Estado no puede renunciar a su responsabilidad en áreas claves como la educación y el desarrollo científico y tecnológico. En las condiciones latinoamericanas esto se hace aún más indispensable. Detentora de la parcela más significativa de la biodiversidad planetaria, se presenta a los países de la región una oportunidad única para subirse a un vagón clave de la revolución tecnológica de fines de siglo, siempre y cuando se dediquen a explorar la información contenida en su patrimonio biogenético para fines científicos, medicinales, productivos y comerciales.

Lo anterior no contradice la tendencia a la expansión del liberalismo económico, que también obedece a una evolución histórica más que a un capricho ideológico. Pero se impone adaptar la economía de mercado a nuestras condiciones y posibilidades reales. Cuando se propone, por ejemplo, la privatización de los servicios sociales y de la infraestructura productiva, hay que precisar los términos de la propuesta. ¿Esto acaso significa, a título de ilustración del argumento, que la educación superior --sin duda la más costosa económicamente y la más socialmente regresiva de los niveles educativos-- deba dejar de ser universal y gratuita, pasando a atender únicamente la élite de los pudientes? No necesariamente, si uno entiende que privatizar, en el sentido de hacer que los beneficiarios de un bien común hasta hoy entregado por el Estado se hagan cargo de sus costes, no debe confundir los beneficiarios del bien entregado con los que lo reciben directamente. ¿Quiénes son los verdaderos beneficiarios de una masa de trabajadores educada? Obviamente que el sector productivo. Si esto es así, "privatizar la educación" debiera significar el aporte de capitales privados a la manutención de las universidades, lo que no sería ninguna novedad incluso en los países campeones del libre mercado. Propender pues a este tipo de entendimiento respecto de la privatización haría justicia al progreso de la humanidad, cuya evolución, al rescatar la educación de la aristocracia y tornarla universal, estaría ahora siendo echada por la borda en razón de intereses marcadamente elitistas alentados por la crisis financiera. El mismo razonamiento debiera ser aplicado al desarrollo de infraestructura productiva y tecnológica, revirtiéndose de esta forma la concepción (legítima) de la privatización respecto de las proyecciones netamente productivas de las empresas estatales.

Es cierto que la sacralización del Estado ha producido importantes desajustes en el pasado reciente, pero habría también que evitar la sacralización del mercado, que puede producir resultados aun más nefastos. El equilibrio entre ese tipo de maniqueísmo disfrazado de pragmatismo pos-moderno sólo puede ser encontrado en la política. De ahí la necesidad urgente de acentuar, más que la reforma del Estado en su vertiente administrativa y económica, la actualización de la política a los tiempos modernos; la reforma política, si se quiere, del Estado.

Estado, Partidos, Gobernabilidad y Calidad de la Política

Nadie cuestiona que el Estado latinoamericano se encuentra en la actualidad sobre-dimensionado, sobre-endeudado y sobre-rezagado tecnológicamente. Antes de una simple consecuencia de la incuria de gobernantes populistas "irresponsables", tales predicamentos responden a una realidad histórica de consolidación de sociedades nacionales y de "despegue" del crecimiento que no se puede descalificar a la ligera. Hay que recordar, por ejemplo, que en el período desde la pos-guerra hasta los años setenta la intervención del Estado obedecía a una concepción de que esta era indispensable para acelerar el proceso de acumulación y de industrialización. La intervención se hacía necesaria a raíz, entre otros, del bajo nivel de inversión privada, lo que a la larga llevó a la expansión desmesurada del sector público. En verdad, los desafíos actuales de América Latina tienen relación ya no tanto con la crisis económica y sus secuelas de exclusión social, sino con el propio proceso político en décadas recientes.

La crisis del sistema político tiene su raíz en la no resolución de la crisis oligárquica a través de los intentos populistas, reformistas, desarrollistas y otros. Los propios fundamentos del populismo traían consigo el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter en parte policlasista, su indefinición "orgánica" en cuanto a un proyecto de sociedad, así como su orientación de cambio en el orden establecido, todo eso llevó a que los regímenes populistas no pudiesen más que postergar, sin resolver de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico. El desarrollismo fue hasta cierto punto un intento de afrontar las insuficiencias propias a la opción populista. En especial se buscaba superar la incapacidad de estos regímenes de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento, incorporar nuevos grupos medios y asalariados, y alcanzar altas tasas de crecimiento económico. A partir de los procesos de cambio en las estructuras social y económica de los países, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a la hipertrofia estatal, puso en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para distribuir recursos cada día más escasos, agudizando los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ésta.

La crisis del Estado es también una crisis de formas de hacer política en la región, con importantes repercusiones para los temas relacionados con la gobernabilidad. El desencanto de la política es la contrapartida del auge de la ideología neoliberal, llevando a niveles de paroxismo las relaciones entre lo público y lo privado en favor del interés privado. No debiera sorprender que todo lo que es público, incluyendo al "hombre" público y más precisamente al político, sea visto con sospecha o desencanto. Se impone aclarar, por de pronto, que el concepto de gobernabilidad es muy a menudo confundido con la noción de estabilidad política, aplicándose tanto a situaciones en las cuáles está en juego la calidad de la gestión gubernamental, como a situaciones que describen la

capacidad del sistema político de procesar los conflictos provocados por el exceso de demandas que se les impone atender (CALDERON, 1995).

Si la gobernabilidad se definía hasta hace muy poco en función de la transición de regímenes autoritarios a democráticos, o en función de los desafíos antepuestos por la hiperinflación y la inestabilidad económica, ésta se funda hoy en las posibilidades de superación de la pobreza, de la marginalización y de la desigualdad. Como afirman las Naciones Unidas en un informe reciente sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 1994) nadie debiera estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque nació en la clase equivocada, en el país equivocado o con el sexo equivocado. Las nuevas bases de convivencia que proveen de gobernabilidad al sistema político requieren pues de un nuevo paradigma de desarrollo que coloque al ser humano en el centro del proceso de desarrollo, que considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, que proteja las oportunidades de vida de las generaciones actuales y futuras, y que, por ende, respete la integridad de los sistemas naturales que permiten la existencia de vida en el planeta.

En ese contexto, pareciera justificado sugerir que uno de los desafíos más importantes de América Latina es precisamente el de transferir al sistema político parcelas importantes del rol central atribuido al Estado como ordenador de las relaciones sociales, a fin de permitir el surgimiento de asociaciones entre distintos agentes económicos, sociales y políticos, tanto públicos como privados y no-gubernamentales (TOURAINÉ, 1994). Para tales efectos, la reforma del Estado tiene que ir más allá de la reducción de su aparato administrativo o la privatización de empresas estatales mal administradas y deficitarias. La clave está en fortalecer el sistema representativo y, más importante todavía, extender el Estado de derecho y el imperio de la ley a todos los rincones del territorio nacional, requisitos indispensables para la conformación de un proyecto nacional.

Se antepone a ello el desprestigio a que se ha sometido la actividad política en la región. La disposición manifestada por la opinión pública a través de las encuestas indican, entre otros, que la sociedad política (partidos, Poder Legislativo y procesos electorales) ha quedado rezagada respecto de la realidad contemporánea, sea porque los circuitos tradicionales de toma de decisiones se han visto sobrepasados por nuevas formas de articulación de intereses, poniendo en entredicho la actividad parlamentaria tradicional, sea por el creciente cuestionamiento de la política a raíz de las demandas sociales por mayor transparencia y participación ciudadana en las decisiones públicas.

Las élites políticas han caído en un descrédito tan profundo y generalizado que contribuyen con ello al debilitamiento de las instituciones democráticas. En ese cuadro de descrédito generalizado, resulta obligado destacar la situación de los partidos políticos, del parlamento y de los procesos electorales, núcleo de la actividad política. En muchos países, incluidos por cierto los latinoamericanos, la actividad política está cuestionada

tanto en su potencialidad para entregar certezas de conductas objetivas para la vida individual y social como en su capacidad para orientar la conducción del Estado. Parte importante de la crítica se dirige también hacia los políticos y sus organizaciones, como lo indican algunas encuestas de opinión recientes. Un estudio del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales de Venezuela indica, por ejemplo, que más del cincuenta por ciento de los latinoamericanos se encuentran recelosos ante la actuación de los congresos nacionales, y que sobre el setenta por ciento de argentinos, peruanos, colombianos y mexicanos desconfían de sus organizaciones políticas. Asimismo, uno de los estudios más completos realizados por el Instituto Vox Populi del Brasil advierte que los políticos se encuentran en último lugar entre las categorías de personas que inspiran mayor confianza para los brasileños, con tan sólo el once por ciento de apoyo entre los encuestados. Pese a que ocho de cada diez brasileños siente orgullo de ser ciudadanos de ese país, los dos motivos que más les producen "vergüenza nacional" son "el hambre, la miseria y la pobreza" y "los políticos" (GUIMARÃES y VEGA, 1996).

Es en el vacío de la política que los grupos económicos, los medios de comunicación de masa y los resquicios oligárquicos del pasado reciente enquistados en los nichos clientelistas del Estado, todos travestidos en agentes de la modernidad basada en la ideología neoliberal, pasan a definir la agenda pública y a actuar como poderes fácticos de gran influencia en la resolución de los desafíos nacionales. En lo que dice relación con el rol clave de los medios de comunicación en la definición de la agenda del debate político, es cierto que los dispositivos de *marketing* no reemplazan pero, sí, modifican sustancialmente la deliberación ciudadana. Tienen razón, por otra parte, los que argumentan que contribuye a ahondar aún más este vacío el discurso del achicamiento del Estado, que puede ser caracterizado como un discurso típicamente antipartido, "que alimenta la visión de la política como la arena donde se 'disfrazan' los intereses particularistas de grupos de poder que sólo se mueven por apetitos de poder" (ATRIA, 1995:90). Esto queda aún más claro cuando se percibe que el discurso neoconservador de achicamiento del Estado no significa el fortalecimiento de la sociedad civil sino de los agentes económicos privados, muchas veces acompañados precisamente por demandas de "flexibilización" de los movimientos sindicales y, en general, de debilitamiento de los actores no mercantiles. El discurso es, por tanto, más que anti-Estado, anti-Política (véase, por ejemplo, CUNILL, 1995).

En síntesis, existe en el mundo de hoy una suerte de ataque generalizado a la política y a los políticos, reiterado tanto en la opinión pública como en el trabajo de expertos y analistas. En América Latina esto ha adquirido un énfasis particular en los países que afrontaron largos períodos de autoritarismo o de gobierno militar. Como señala acertadamente Juan Enrique Vega, en todos ellos "se sostuvo, con mayor o menor intensidad, un fuerte ataque a la política, justificando el autoritarismo, entre otros elementos, por el agotamiento de los sistemas políticos y de los actores que se

desempeñaban en él" (GUIMARÃES y VEGA, 1995:5). El retorno de la democracia trajo consigo la momentánea revalorización de la actividad política, pero la crisis de los ochenta provocó situaciones de ingobernabilidad económica rápidamente cargadas a la cuenta de los políticos. Por último, la eclosión de incidentes de corrupción llevaron incluso a la pérdida de mandato de dos presidentes elegidos democráticamente (uno se encuentra bajo arresto domiciliario), y a cargos pendientes en contra de otros dos presidentes y de un vice-presidente, como también acusaciones de dineros del narcotráfico financiando campañas presidenciales, todo lo cual ha fomentado aún más la generalización de una imagen de la política asociada al tráfico de influencias y al uso de los bienes públicos para acumulación privada.

Junto con el proceso anterior, existe una tendencia a la desvalorización del Poder Legislativo y del rol de los parlamentarios. Esta inclinación, indica Vega, se expresa en una visión de los parlamentos como asambleas lentas e ineficaces, poco adecuadas ante la necesidad de decisiones rápidas, técnicamente fundadas, que reflejen las negociaciones con los poderes fácticos que realmente importan. Los parlamentos son vistos más como detentores de privilegios irritantes que como servidores públicos o, con mayor fundamento, como la expresión de una asamblea de ciudadanos, representativos del pluralismo político de la sociedad, de la diversidad cultural, religiosa, regional y de intereses sociales y económicos, cuya responsabilidad es procesar y convertir las posiciones particulares en objetivos nacionales compartidos. Los partidos políticos, a su vez, pierden su calidad de portadores de ideas y proyectos de largo alcance, no parecen

constituir un espacio de ciudadanía, de formación cívica y de sociabilidad. Tienden a ser percibidos más como seleccionadores de personal de segunda línea que como escuelas de generación de grandes líderes públicos o conductores de primer orden (VEGA, 1995:3).

Pese a ello, desde una perspectiva democrática, independientemente de la pertinencia de juicios con los que esta actividad y este oficio son asediados, no existen postulaciones capaces de defender sólidamente la tesis que la elaboración y gestión de la vida pública pueda realizarse sin la mediación de la política. La importancia de discutir sobre la política es así insoslayable para la sociedad y para los propios políticos. El problema principal que está planteado es el de la calidad de la política. Y esta calidad se mide por la capacidad que tenga esta actividad para asumir y enfrentar las exigencias que presentan nuestras sociedades en sus actuales procesos de desarrollo económico, cultural y social. Los partidos políticos, a su vez, son insustituibles para la profundización de la democracia, para la obtención del consenso necesario para un proyecto nacional y para la transformación del estilo de desarrollo concentrador y excluyente todavía vigente, razones por las cuales es fundamental recuperar el prestigio de la actividad y de las instituciones políticas democráticas en los países de la región.

Estado, Actores Sociales e Institucionalidad

Por otra parte, la fragmentación de intereses, el "silencio" de los movimientos sociales, el cortoplacismo que ha plagado la acción de importantes actores sociales --los sindicatos, por ejemplo tienden a agotar sus energías nada más que en garantizar fuentes de trabajo-- todo ello lleva a la pérdida de cohesión social y de las prácticas solidarias que cimientan la unidad nacional. La violencia que se verifica en las grandes metrópolis latinoamericanas, por ejemplo, tienen relación con la pobreza socioeconómica y la marginalidad política, agravados por los fenómenos de creciente penetración del narcotráfico y de la corrupción. De hecho, problemas como los de la violencia o del narcotráfico no deben ser encarados desde la perspectiva económica de "consumo", sino a partir de sus implicaciones para el bienestar social y los valores superiores de convivencia democrática. Un país como Costa Rica, que no dispone de un ejército regular, gasta en seguridad privada el equivalente a un ejército como el de Nicaragua. El narcotráfico, que dicho sea de paso representa la única "transnacional" genuinamente latinoamericana y exitosa (desde la óptica de la economía de mercado...), que mueve miles de millones de dólares anuales y da empleo a aproximadamente un millón de trabajadores y campesinos, debe ser considerado también por el impacto ambiental que produce. Estimaciones recientes indican que se ha triplicado el área plantada con coca y amapola, compitiendo de esa forma con superficies fértiles que podrían contribuir para la seguridad alimentaria de muchos latinoamericanos. Solo las plantaciones de hoja de coca alcanzaron en Bolivia, Colombia y Perú doscientas mil hectáreas en 1995, equivalentes al doble de la superficie cosechada con maíz en Chile. Por último, si el impacto de la droga en términos de consumo no es muy significativo en América Latina, sí lo es en su capacidad de corromper nuestro sistema de valores, y de poner en jaque la estabilidad de nuestras democracias.

Conviene, en tanto, retener lo medular del argumento desarrollado anteriormente, para poder así subrayar las dimensiones institucionales de la reforma del Estado. Sobre ese aspecto, corresponde reiterar que las estrategias de desarrollo dominadas o impulsadas mayormente por el Estado en el presente siglo tendieron a sustituir la racionalidad económica por la racionalidad política, lo cual ha llevado a menudo a transformar el sistema político, y al Estado, en sistemas rentistas dominados por prácticas de corrupción explícita o "estructural" (i.e., cambio de favores y establecimiento de canales privilegiados entre lo privado y lo público). Esto ha llevado muchos a creer que sólo gobiernos autoritarios podrían introducir reformas estructurales y adoptar decisiones que contrariaban la opinión pública. Hoy, después de una larga experiencia (fallida) de "paquetes cerrados" de ajuste, existe consenso en que sólo gobiernos democráticos, con amplia legitimidad respaldada por la soberanía popular, poseen condiciones de llevar a cabo programas de ajuste con el mínimo de estabilidad necesaria para que produzcan resultados.

Independiente de las implicaciones político-institucionales de la intervención estatal, investigaciones hechas en la década pasada establecieron una relación estadísticamente negativa entre expansión del aparato estatal y crecimiento económico (véase los ejemplos citados en BONVIN, 1994). Aunque esto ha servido de justificación para los que defendían el recorte en el gasto público, la privatización y la liberalización de los mercados independiente de los costos sociales de tales reformas, ya no quedan muchos que desconozcan la gravitación especial de las variables institucionales y políticas, que a la larga definen el éxito y la eficiencia de la acción del Estado. Así como no se puede utilizar el ejemplo de las economías del Sudeste Asiático --altamente abiertas pero con fuerte presencia estatal-- para justificar el intervencionismo público, tampoco se puede utilizar el performance de las empresas estatales latinoamericanas para justificar una privatización a toda costa.

Lo anterior permite reiterar que el Estado expresa, en verdad, más que una relación social de dominación, o "la expresión política de la dominación en una sociedad territorialmente definida" (O'DONNELL, 1978:1158), manifestándose también como un conjunto de organizaciones con autoridad para adoptar decisiones que atañen a todos los individuos de una colectividad. Esta concepción no se aparta de la definición clásica, de "aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclame para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima" (WEBER, 1944:1056), si bien pone el acento en el conjunto de instituciones a través de las cuales se constituye la red de relaciones sociales de dominación que permite la reproducción de la estructura de clases en una determinada sociedad. El Estado así entendido representa, por otro lado, más que "el gobierno", en la medida que sus sistemas administrativos, legales, y coercitivos permiten estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad política, pero a la vez permiten estructurar diversas relaciones al interior mismo de la sociedad civil.

En resumen, el Estado es por naturaleza multi-dimensional, pudiendo ser un actor político, una red de relaciones sociales, un agente económico o el regulador por excelencia del escenario en que se mueven distintos actores. Mejor sería quizás utilizar la imagen de una *matriz socio-política* (GARRETON y ESPINOSA, 1992), "las relaciones mediatizadas por el régimen político y que enlazan el Estado, el sistema de representación política y la base socioeconómica de actores sociales" (GARRETON, 1994:241). Por tanto, mejor sería referirse al Estado como un componente de la matriz socio-política, especificando las dimensiones del Estado a que se orientan las iniciativas de reforma. En base a ello se podría incluso avanzar una hipótesis más optimista para los intentos neoliberales de "extinción" de la "especie" estatal, puesto que mientras más evidente se haga el Estado de Derecho y la extensión del sistema de justicia a todos los estratos sociales y regiones del territorio nacional, menor sería la presencia "explícita" del aparato institucional del Estado; y mientras sea posible generar más consenso respecto de criterios mínimos de política pública, más estaremos frente a políticas de Estado y no políticas de gobierno, tornando

"implícita" su presencia como aparato administrativo. Como es sabido, las *políticas de Estado* se fundamentan en el consenso, en cuanto *las políticas de Gobierno*, en la mayoría. En ese sentido, problemas como los de la pobreza, de los derechos humanos y de las minorías, del medio ambiente, del reordenamiento territorial al interior de cada país, y otros, son claramente políticas de Estado.

El problema que se plantea, desde el punto de vista institucional y de los actores, es que, como señala Alain Touraine, "contrariamente al sentido común, América Latina es un continente en donde ha habido siempre la escasez de actores sociales; un continente lleno de situaciones revolucionarias pero en donde en los últimos 50 años movimientos genuinamente revolucionarios casi no han existido" (TOURAINÉ, 1994:53; TOURAINÉ, 1988). Los años ochenta presenciaron el resurgimiento de algunos movimientos sociales de importancia, sin embargo, los procesos de concertación y de consenso entre los distintos actores se concentraron casi exclusivamente en crear condiciones para asegurar el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos. En cambio, los esfuerzos de concertación siguen enmarcados hoy día por la necesidad de respaldar políticas económicas de corto plazo para restablecer los equilibrios macroeconómicos y regular las relaciones entre los agentes económicos. El vacío del espacio público a que se hizo mención anteriormente, y que ha sido copado por los actores más representativos de la tecnocracia y del empresariado, ha resultado en el debilitamiento considerable y generalizado de la acción colectiva y de los movimientos sociales. A tal punto que hasta hablar de 'actores sociales' y de 'sociedad civil' "puede parecer nostálgico o excesivamente idealista" (GARRETON, 1994:245).

En un mundo sin actores o, mejor dicho, un mundo en el cual los actores sociales tradicionales han sido sustituidos por "la opinión pública", que se manifiesta a través de encuestas de opinión en sustitución a movilizaciones populares, y que es seudorepresentada por los medios de comunicación de masas en reemplazo de las instituciones representativas del pasado (partidos, sindicatos, gremios, etc.), el problema central pasa a ser "cómo el Estado puede fomentar el desarrollo del sistema político para forjar el consenso en torno de proyecto nacional" (TOURAINÉ, 1995:88). Dicho de otra forma, la reforma del Estado, si bien es fundamental para adaptar nuestras economías y sociedades a las tendencias contemporáneas hacia la globalización, no tendrá sustento si no se produce la reforma de las instituciones políticas, de los partidos, de los procesos electorales, y de los mecanismos de definición de la agenda pública.

Los nuevos temas incorporados al debate público, como el de la sustentabilidad ambiental del desarrollo, además de la profundización de los problemas no resueltos de equidad y justicia social, plantean, de por sí, desafíos al Estado que van mucho más allá de las cuestiones exclusivamente macroeconómicas. Entre otros, el carácter *sistémico* de las propuestas de transformación de las economías latinoamericanas exige que el Estado

asuma un rol estratégico de liderazgo político para definir un proyecto nacional, forjar una base sólida de consenso para su viabilidad, definir opciones políticas estratégicas y establecer parcerías entre distintos agentes económicos públicos y privados para lograr mayor competitividad económica y mayor equidad social (CEPAL, 1992, RAMOS, 1995, y LAHERA, 1995). Esto significa que pese a todo el intento de desregular la economía y fortalecer los agentes privados, el mercado no podrá dar abasto a las necesidades del desarrollo económico y social sin instituciones estatales igualmente fortalecidas. Estas no podrán representar, en definitiva, la recomposición del Estado intervencionista del período de sustitución de importaciones, que solo miraba el ombligo de su país, pero tampoco tiene viabilidad como el Estado "mínimo" --eufemismo para referirse a inexistente-- preconizado por las opciones neoliberales de aperturismo comercial y financiero.

Por otro lado, como tuve la oportunidad de destacar en *El Leviatán Acorralado* (1990), el "nuevo" autoritarismo producido por la alianza tecnoburocrático-militar en los sesenta y setenta ha evocado características latentes de las sociedades nacionales. La desmovilización de la sociedad, el tecnocratismo y la fragmentación de los problemas e intereses constituyen sólo una cara de la realidad. Del otro lado están la internacionalización de la economía, la estatización de los recursos y la consiguiente explotación del patrimonio nacional de acuerdo con criterios privados para la asignación de recursos. Esos aspectos hacen sumamente difícil una relación menos perniciosa entre crecimiento, justicia social y sustentabilidad ambiental en América Latina. El primero hace que sea problemático para la sociedad organizarse autónomamente en torno a cuestiones que guardan una relación directa con el bienestar de la población; el segundo incorpora una nueva lógica de desarrollo que es antitética con la gestión equitativa de los recursos nacionales.

Por añadidura, para permitir el fortalecimiento de actores sociales y garantizar su participación organizada en la gestión pública, se impone la democratización del aparato estatal y de la propia sociedad, definiéndose claramente el espacio institucional y productivo entre ellos. Particularmente importante, para imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas, se revela el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, así como de su capacidad técnico-administrativa y de planificación. Carecen de significado, asimismo, las propuestas de achicamiento puro y simple del Estado, habiéndose de distinguir claramente la lucha anti-estatal de la lucha por mayor control ciudadano sobre las acciones públicas. De lo anterior se desprende que más importante que la identificación de posibles actores sociales para el reordenamiento de la sociedad en bases más equitativas y participativas --sean agentes privados, sean sectores no-gubernamentales, sea el Estado, sea una combinación entre éstos-- se deben concentrar esfuerzos en el análisis de los conflictos sociales, tal como éstos se producen a partir de la lógica de la acumulación de capital en la periferia. En otras palabras, a la vez de centrar la atención en los actores tradicionales como la clase media, los empresarios, obreros,

tecnócratas, etc., hay que partir de los conflictos actuales --entre crecimiento y distribución, entre competitividad y preservación ambiental, etc.-- y de la constelación de intereses que se forman a su alrededor, para entonces poner los actores en movimiento; única forma de agregar sentido a la acción (o transformación) social.

A modo de síntesis, se podría sugerir que los principales desafíos de la reforma del Estado en América Latina se refieren, sobre todo, al fortalecimiento --en algunos casos, la construcción-- de la democracia política, extendiendo las instituciones democráticas, en particular las leyes y la administración de justicia, a todas las esferas de la vida económica y social. Esto requiere, de igual modo, el fortalecimiento de la democratización social, extendiendo los derechos de ciudadanía a los grupos excluidos de la sociedad, principalmente ahora que se han "silenciado" y fragmentado como actores sociales, pero que siguen siendo considerados, a lo menos, como innecesarios --de hecho, como amenaza-- por los ya plenamente incorporados en la sociedad nacional. No menos importante es disminuir el ya señalado descompás entre los tiempos para la toma de decisiones en los espacios públicos deliberativos (del parlamento), ejecutivos (de la acción gubernamental) y de mercado (de los agentes económicos). La reforma del Estado guarda relación, por último, con la definición de un proyecto nacional, o sea, de un conjunto de valores y metas socialmente deseadas, por encima del liberalismo de mercado, que lo único que puede hacer es instrumentalizar un determinado proyecto de sociedad.

No se puede dejar de destacar que "acorralado" o habiendo sobrevivido a su casi "extinción" en manos de los apóstoles del neoliberalismo, el Estado se presenta sin duda "herido de muerte". Su principal amenaza proviene del entorno externo. La internacionalización de los mercados, de la propia producción, y de los modelos culturales, pone en entredicho la capacidad de los Estados para mantener la unidad e identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder monopolista para manejar las relaciones externas de una sociedad, y fortaleciendo los vínculos transnacionales entre diversos segmentos de la sociedad. De persistir la tendencia verificada en la década pasada, cuando el Estado asumió muchos de estos vínculos (p.e., la negociación de la deuda externa privada), habría el riesgo de tornar las políticas llevadas a cabo por el Estado en nada más que la ambulancia que recoge los heridos y desechables de una globalización enmarcada por la ideología neoliberal.

Comentarios Finales

Una vez inventariados sumariamente algunos de los temas que han dominado el debate reciente respecto de la reforma del Estado en América Latina, conviene retener algunas precisiones históricas sobre la formación social de la región. Mientras en la mayoría de los países europeos el surgimiento del Estado ocurrió en base a sociedades consolidadas previamente, en América Latina sucedió al revés. En nuestra región el Estado se ha superimpuesto o precedido a la formación de la sociedad nacional. En un caso, el de los países hispano parlantes de América Latina, la construcción del Estado nación ha sido característicamente conflictiva e inestable, en un marco en que los sectores más organizados condicionan y limitan la acción estatal. En el otro, situación que corresponde a la América Portuguesa, en donde el Estado condiciona la formación de la sociedad, sea por la existencia de una población indígena escasa y dispersa, sea por su baja diferenciación social o poca capacidad organizativa para oponerle resistencia, el Estado ha impuesto sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas y de gobierno. Aunque cada situación histórica produzca rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: la hipertrofia estatal, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo.

Dicho de otra forma, América Latina puede haberse transformado desde las sociedades agrarias y mercantiles de los tiempos coloniales en sociedades industriales y capitalistas. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda los genes patrimonialistas y corporativistas de su herencia histórica. Esto puede reforzar a veces sus características autoritarias. En otras oportunidades, la formación social puede tender a liberar las inclinaciones (latentes pero atrofiadas) participatorias e igualitarias de las sociedades latinoamericanas. Sus rasgos esquizofrénicos se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de estupor (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) estará siempre presente.

El **primer** aspecto que habría que rescatar de la confusión ideológica del debate actual se refiere, por tanto, a que el carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y probablemente continuará imponiendo, sus propios límites sobre la constitución de la sociedad. Esto significa reconocer que durante mucho tiempo todavía la formación social de América Latina y, por ende, el Estado latinoamericano, seguirá condicionando el quehacer político en importantes dimensiones, a saber: una estructura de poder concentrada y excluyente; un proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos sociales. En ese contexto y para desespero de los que creyeron en el "fin de la historia", no cabe la menor duda que el

Estado seguirá teniendo una presencia fundamental en la vida económica y social de los países latinoamericanos.

Un **segundo** comentario a resaltar sobre la realidad actual, y que complementa lo anterior, tiene relación con el hecho de que, a las situaciones todavía no resueltas de profunda desigualdad y de inequidad social, se suman ahora a la agenda pública el grave deterioro del patrimonio ecológico y del medio ambiente latinoamericano. En efecto, el agotamiento del estilo vigente implica el reconocimiento de que este es el resultado de insuficiencias *estructurales* de las estrategias de crecimiento adoptadas en nuestros países, estrategias en las cuales el alto dinamismo económico ha sido acompañado de igualmente elevados niveles de desigualdad social, agravadas en la última década por procesos de exclusión absoluta (GUIMARÃES, 1994). Este carácter estructural de la desigualdad en el Sur (y entre el Sur y el Norte) constituye, en verdad, una forma específica, *periférica*, de reproducción capitalista. No tiene sentido, por tanto, proponer el rescate de la "deuda social" provocada por el patrón de acumulación todavía vigente, o aún la corrección de "distorsiones" de un proceso de modernización social trunco. Lo que existe es un proceso de construcción de ciudadanía en donde la incorporación de algunos sectores se produce a costa de la mayoría y a costa de los ecosistemas.

La sustentabilidad del desarrollo, entendida como la manutención del stock de recursos y de la calidad ambiental para la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras, exige, desde luego, la democratización del Estado, y no su abandono y sustitución por el mercado. Que la falencia del Estado autoritario de lugar a propuestas de desmantelamiento del aparato regulador público equivale al dicho popular de "matar a la gallina de los huevos de oro". Por un lado, el Estado sigue ofreciendo una contribución al desarrollo que es, a la vez, única y necesaria. Única porque trasciende la lógica del mercado, y necesaria porque la propia lógica de acumulación capitalista requiere de la oferta de "bienes comunes" que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado, aún más en mercados imperfectos como los de los países periféricos --las "externalidades del mercado" a que hizo referencia Adam Przeworski. El Estado, en esas condiciones, sigue siendo un actor privilegiado para hacer frente al poder de las transnacionales, así como al complejo proceso político que subyace al proceso de globalización. No está demás reiterar que las dificultades provocadas por situaciones extremas de desigualdad social y de degradación ambiental no pueden ser definidas como problemas *individuales*, constituyendo de hecho problemas *sociales*, colectivos. No se trata simplemente de garantizar el acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda, a la salud, o a un ambiente libre de contaminación, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de estas necesidades.

Sin embargo, que el Estado siga teniendo una gravitación clave para las posibilidades de desarrollo de la región no significa que no esté exento de serias

limitaciones en su ámbito de actuación. Que el Estado intervencionista, directamente actor económico, deba ser cada vez más una realidad pretérita, no debe dar cabida al primado exclusivo del mercado. Ya debiera ser suficientemente cristalino, a estas alturas, que un estilo de desarrollo social, política, económica y ambientalmente sustentable requiere de un Estado aun más fuerte que el Estado intervencionista del pasado. Pero un Estado que sea fuerte en su capacidad *reguladora* y de *planificación*, dejando al mercado las actividades de naturaleza estrictamente productiva o de infraestructura, privilegiando la complementariedad entre la regulación pública y los mecanismos de mercado, y promoviendo parcerías y asociaciones entre agentes estatales, no gubernamentales y privados.

Por consiguiente, un **tercer** aspecto que corresponde señalar tiene relación ya no tanto con la posible "extinción" del Estado sino con los cambios en su conformación política, cambios de forma, contenido y funciones. Si era justificado, hace una década, caracterizar la crisis del Estado autoritario como una "crisis de control social", o "el desborde, en toda dimensión, de las pautas institucionales que encauzaron la sociedad nacional" (MATOS MAR, 1984: 13 y 101), pareciera que la situación actual configura, más que la culminación de un proceso de crisis de *competencia* del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, su transformación en una crisis de *legitimidad* del Estado (GUIMARÃES, 1990:64). Más que la incapacidad del Estado de responder a las demandas sociales que llevaron al colapso de los regímenes populistas, la crisis de competencia, agravada por la eclosión de la crisis económica internacional y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social, pasa a referirse no al *ejercicio* del poder sino a la *esencia* de este, poniendo en tela de juicio la legitimidad misma de las instituciones estatales. De ser así, cobran actualidad las observaciones de Michel Debrun respecto de las diferencias entre crisis de legitimidad *coyuntural* y *orgánica*, cuyo desenlace puede representar la reposición de la situación anterior, o bien suponer el cambio de los ejes políticos e ideológicos (DEBRUN, 1983).

El desprestigio de la política encierra riesgos considerables de derivar a un desenlace claramente *orgánico* de la crisis, con graves consecuencias ideológicas y para la gobernabilidad en América Latina. A fin de cuentas, del cuestionamiento de la política al cuestionamiento de la democracia el límite es muy estrecho, tenue ¡y peligroso! Uno de los problemas que acarrea el desencanto con la actividad política y la decadencia de los partidos políticos es precisamente el deterioro de la idea de futuro, a través de la cual una comunidad se autodefine a partir de un diagnóstico relativamente compartido sobre lo que acontece en el presente y lo que se quiere impulsar para transformar la realidad actual (VEGA, 1995).

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

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ATRIA, Raúl B. (1995) - "La Sociología Política Apunta Hoy al Estado: Un Relieve de Temas Centrales, *Estudios Sociales*, No. 84, Segundo Trimestre, pp. 75-117.
- BONVIN, Jean (1994) - "Some Initial Thoughts", *Redefining the State in Latin America*, Colin I. Bradford, Jr., ed., Paris, Organization for Economic Co-Operation and Development, pp. 11-15.
- BRADFORD, Colin I, Jr. (1994) - "Redefining the Role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda in Latin America", *Redefining the State in Latin America*, Colin I. Bradford, Jr., ed., Paris, Organization for Economic Co-Operation and Development, pp. 17-30.
- CALCAGNO, Alfredo E. y CALCAGNO, Alfredo F. (1995) - *El Universo Neoliberal: Recuento de sus Lugares Comunes*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- CALDERON, Fernando (1995) - "Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social, *Revista de la CEPAL*, No. 57, diciembre, pp. 43-54.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1995) - "Estado, Mercado, Democracia: ¿Existe una Perspectiva Latinoamericana?", *Socialismo y Participación*, No. 71, septiembre, pp. 85-94.
- CEPAL (1992) - *Equidad y transformación Productiva: Un Enfoque Integrado*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y Caribe, doc. LC/G.1701/Rev.1-P, agosto.
- COSTA FILHO, Alfredo (1988) - *Planificación y Construcción del Futuro*, San José, Jiménez & Tanzi, para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, pp. 45-6.
- CUNILL, Nuria (1995) - "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Desafíos", *Reforma y Democracia*, No. 4, julio, pp. 27-58.
- DEBRUN, Michel (1983). *A Conciliação e outras Estratégias*, São Paulo, Editora Brasiliense.

- EASTON, David (1953) - *The Political System*, Chicago, University of Chicago Press.
- EASTON, David (1982) - "O Sistema Político Sitiado pelo Estado", *A Ciência Política nos Anos 80*, Bolivar Lamounier, org., Brasília, Universidade de Brasília, 1982, pp.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda (eds.) (1985) - *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.
- GARRETON, Manuel A. (1994) - "New State-Society Relations in Latin America", *Redefining the State in Latin America*, Colin I. Bradford, Jr., ed., Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, pp. 239-49.
- GARRETON, Manuel A. y Espinosa, Malva (1992) - "¿Reforma del Estado o Cambio en la Matriz Socio-Política?", *Estudios Sociales*, No. 74, Cuarto Trimestre, pp. 7-37.
- GUERRA G. (1995) - "A Reforma del Estado", *Socialismo y Participación*, No. 69, Marzo, pp. 75-89).
- GUIMARÃES, Roberto P. (1990) - "El Leviatán Acorralado: Continuidad y Cambio en el Papel del Estado en América Latina", *Estudios Internacionales*, N° 63, abril-mayo, pp. 45-81.
- _____. (1994) - "Desarrollo Sustentable: ¿Propuesta Alternativa o Retórica Neoliberal?", *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 61, diciembre, pp. 41-56.
- GUIMARÃES, Roberto P. y VEGA, Juan Enrique (1996) - *Partidos Políticos y Gestión Estratégica del Estado*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, doc. mimeo.
- ILPES (1993) - *Repensando la Planificación*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, doc. LC/IP/R.139, 5 de noviembre.
- _____. (1994) - *Reforma y Modernización del Estado*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- _____. (1995) - *El Proceso Decisorio Público: Evaluación de Impactos y Logro de Consensos*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, doc. LC/IP/R.158, 31 de julio.

- LAHERA, Eugenio, OTTONE, Ernesto y ROSALES, Osvaldo (1995) - "Una Síntesis de la Propuesta de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, No. 55, abril, pp. 7-25.
- LECHNER, Norbert (1995) - "Por qué la Política ya No Es lo Que Fue", *Nexos*, No. 216, diciembre, pp. 63-70.
- MATOS MAR, José (1984) - *Desborde Popular y Crisis del Estado: El Nuevo Rostro del Perú en la Década de 1980*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- O'DONNELL, Guillermo (1978) - "Apuntes para una Teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, 15(4):1157-99, diciembre.
- _____. (1994) - "Some Reflections on Redefining the Role of the State", *Redefining the State in Latin America*, Colin I. Bradford, Jr., ed., Paris, Organization for Economic Co-Operation and Development, pp. 251-60.
- PINTO, Aníbal (1978) - "Falsos Dilemas y Opciones Reales en la Discusión Latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, No. 6, Segundo Semestre, pp. 27-45.
- PNUD (1994) - *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PRZEWORSKI, Adam (1995) - "Comentários", *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas (Seminário de Brasília)*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministerio de Relações Exteriores, pp. 23-24.
- RAMOS, Joseph (1995) - "¿Es Posible Crecer con Equidad?", *Revista de la CEPAL*, No. 56, agosto, pp. 13-24.
- TOURAINE, Alain (1988) - *La Parole et le Sang*, Paris, Editions Odile Jacob.
- _____. (1994) - "From the Mobilising State to Democratic Politics", *Redefining the State in Latin America*, Colin I. Bradford, Jr., ed., Paris, Organization for Economic Co-Operation and Development, pp. 44-65.
- _____. (1994) - "Novos Parametros do Pensamento Político", *O Brasil e as Tendências Econômicas e Políticas Contemporâneas (Seminário de Brasília)*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministerio de Relações Exteriores, pp. 85-88.

- VEGA, Juan E. (1995) - *Política y Calidad de la Política: Reflexiones sobre la "Crisis de la Política"*, Santiago de Chile, Corporación Paz y Justicia, doc. mimeo.
- WATKINS, Frederick (1968) - *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan.
- WEBER, Max (1944) - *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.