INT-1810

CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1810)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento SD-9

Palma
1ª clase
pag. 10 a 16

VIGENCIA DEL ESTADO PLANIFICADOR EN LA CRISIS ACTUAL */

*/ Este documento fue preparado por el señor Adolfo Gurrieri, Secretario de la Revista de la CEPAL y Director en el Consejo Técnico del Instituto. La presente versión, aún preliminar, se distribuye como material didáctico de apoyo a la asignatura "Sociedad y Estado en el proceso de desarrollo latinoamericano" del Curso-Seminario sobre Desarrollo, Planificación y Políticas Públicas (ICI/ILPES, Madrid, octubre-noviembre de 1984). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del Instituto.

INTRODUCCION *

El Estado ha tenido siempre en los escritos de la CEPAL un tratamiento un poco paradójico: se lo considera agente decisivo en la formulación y aplicación de la estrategia de desarrollo, pero no se analiza a fondo su cambiante naturaleza real. La solución de esa paradoja se ha logrado suponiendo la existencia de un Estado planificador y reformista ideal, que cumpliría a cabalidad la función que se le ha asignado. Tomando como punto de partida dicha paradoja, el objeto de este artículo consiste en presentar el modo en que se ha tratado el tema del Estado en la CEPAL, señalar algunos de los inconvenientes teóricos y prácticos que el mismo ha traído aparejados y esbozar la manera en que debería reformularse dicho tema a la luz de las circunstancias políticas actuales de la región y de los requisitos de una estrategia de desarrollo autónoma, equitativa y democrática.

El capítulo I presenta el papel que al Estado se le atribuyó en el pensamiento inicial de la CEPAL, determinado en gran medida por la índole de los desafíos que entonces afrontaban los países latinoamericanos -los que giraban en torno a la necesidad de transformar de manera profunda su patrón de desarrollo- y la debilidad de los agentes privados y del mecanismo de mercado para encararlos. Para esclarecer mejor aquel pensamiento se lo contrasta con algunas ideas predominantes en los centros en aquellos años sobre el tema del Estado, sintetizadas en las del "Estado organizador" y en las formas de intervención estatal en la economía de naturaleza keynesiana. Dicho contraste permite concluir que tales ideas resultaron insuficientes para la CEPAL, dado que la magnitud de los problemas requería una intervención estatal más amplia y profunda. Asimismo, también se contrastan las obligaciones que la CEPAL imponía al Estado latinoamericano con las que el mismo cumplió históricamente en los centros, concluyéndose que la agenda de ambos ha sido, a grandes rasgos, muy semejante, con la gran diferencia que los Estados latinoamericanos han procurado realizar en décadas lo que los Estados centrales han efectuado en siglos.

---

*/ El autor agradece los comentarios y sugerencias de Aníbal Pinto y Pedro Sáinz.

El capítulo II comienza presentando la imagen, en gran medida implícita, que la CEPAL tenía del Estado, resumida en los rasgos de unidad y coherencia internas, autonomía frente a los demás agentes económicos, supremacía política y económica, capacidad técnico-administrativa y control de las relaciones económicas externas. Tales rasgos constituían el núcleo del Estado planificador ideal, cuya supuesta existencia permitió soslayar un tratamiento directo y sistemático de los problemas políticos del desarrollo. La debilidad de esta "fórmula política" fue puesta de manifiesto sobre todo por el análisis sociológico y politológico que procuraba elaborar un "enfoque integrado del desarrollo" y por las ideas surgidas en torno a la denominada "crisis de la planificación". A partir de esas y otras fuentes, se constituyó una imagen alternativa del Estado y del proceso político basada en el fenómeno del poder. El Estado planificador, reformista y benevolente, que guía a la sociedad mediante su racionalidad técnica, es sustituído por un campo de lucha entre núcleos de poder estatales y privados, con sus orientaciones y racionalidades particulares, que pugnan por imponer sus propios intereses. Esta última visión de la naturaleza del Estado y del proceso político, sin embargo, no debería conducir necesariamente hacia actitudes escépticas sobre el papel potencial que el Estado podría cumplir; en principio, ella sólo obliga a tener una perspectiva más realista de los problemas políticos. Pero tales actitudes existen y tienen bastante aceptación; por ello, en la parte final del capítulo, se esbozan críticamente las posiciones del "incrementalismo", que sugiere respetar los poderes existentes aplicando una prudente ingeniería social conservadora y en pequeña escala, y el neomarxismo, para el cual el Estado en una sociedad capitalista será siempre un "Estado capitalista", con las obligaciones y limitaciones inevitables que derivan de su inserción en tal estructura de poder.

El capítulo III esboza las tareas futuras que derivan de la necesidad de llevar adelante una estrategia de desarrollo autónoma, equitativa y democrática sobre la base de conceptos del Estado y del proceso político que, sin asumir como reales y únicos a los propuestos por los sociólogos y y politólogos, se alejan bastante de la imagen inicial del Estado planificador ideal.

La primera de esas tareas, de naturaleza metodológica, se refiere a la necesidad de realizar una "inversión de perspectivas" que permita un tratamiento sistemático de las cuestiones políticas más apegado a la realidad que a los deseos. Ello implica conocer y evaluar a los Estados reales para determinar su naturaleza, cada vez más compleja, y sus verdaderas condiciones, orientaciones, posibilidades y limitaciones; se trata, en resumen, de dar al Estado el tratamiento que merece como objetivo y sujeto de la estrategia de desarrollo.

La segunda tarea, de naturaleza sustantiva, está orientada a encarar el importante problema político referido al papel que el Estado debe tener en la crisis actual. Se argumenta en el ensayo que no existe una posición única que pudiera escogerse por criterios meramente técnicos. Por el contrario, las respuestas posibles que puedan darse a esta cuestión derivan de la aceptación o rechazo de los elementos de tres fórmulas políticas principales: liberal, estatal y democrática. Cada una de ellas hace hincapié en aspectos que deberían necesariamente ser tomados en consideración en la formulación de una respuesta deseable y viable a la cuestión del papel del Estado, y el arte político del desarrollo debería consistir en encontrar esas fórmulas híbridas que sean adecuadas a las necesidades y posibilidades de cada situación particular.

En la parte final de este capítulo se sostiene que los valores generales de autonomía, equidad y democracia orientan y delimitan la fórmula política que se escoja y, en relación con ella, al tipo de Estado que se considere deseable. En este sentido, se presentan dos proposiciones básicas: la necesidad de fortalecer el aparato estatal y la de establecer y consolidar las formas democráticas de organización política.

El fortalecimiento del aparato estatal se justifica por el papel que debe jugar ante la crisis, la necesidad de crear y robustecer los fundamentos materiales e ideales que sustentan a los Estados nacionales, y la urgencia de controlar el creciente proceso de transnacionalización y dependencia; los aspectos principales de tal fortalecimiento son esbozados por medio de los conceptos de eficiencia tecnico-administrativa, capacidad política y poder económico-financiero.

La cuestión del establecimiento y consolidación de la democracia es formulada en relación al importante problema relativo a encontrar modos de articulación de la acción colectiva en sociedades políticamente activadas que deben satisfacer demandas postergadas en medio de una profunda crisis. Los modos de articulación son múltiples, pero tal variedad se reduce cuando se coloca la exigencia de privilegiar a las democráticas; se trata de resolver aquel problema político decisivo con los instrumentos que provee la democracia. Así, se señalan los principales mecanismos democráticos de articulación -los clásicos de la democracia liberal, las formas de concertación, y la dispersión y control de los núcleos concentrados de poder estatal y privado- y el acuerdo social básico que les debe servir de savia vital.

Finalmente, se subraya que la profundización de la democracia es un elemento clave de la estrategia global, no sólo por lo que significa en sí misma sino también porque es una condición necesaria para el logro de los otros objetivos. En especial se señala que, si no se cuenta con el supuesto del Estado planificador y reformista, una estrategia orientada hacia la equidad sólo podrá imponerse si existe un proceso político democrático; en ausencia de tal proceso, sobre todo en época de crisis, predominarán tendencias no-solidarias y los costos de las mismas recaerán, inevitablemente, sobre los más desvalidos.

Las páginas finales, en un anexo, están destinadas a aclarar el concepto del Estado.

I. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA CONCEPCION ORIGINARIA DE LA CEPAL

1. En su concepción originaria la CEPAL atribuyó al Estado el papel de protagonista principal del desarrollo, debido en gran medida a las fallas que observó en los agentes económicos privados y en el mecanismo de mercado. Tal atribución no fue el resultado de la aplicación de principios doctrinarios; por el contrario, del mismo modo que el programa de desarrollo que entonces propuso, fue más bien una respuesta a las circunstancias. (Prebisch, 1973a; Prebisch, 1973b).

Como es sabido, aquella concepción constituyó una respuesta a las consecuencias de la crisis de los años treinta en América Latina. Dicha crisis impulsó a la CEPAL a poner en tela de juicio tanto el patrón de desarrollo que habían seguido los países de la región como los fundamentos institucionales del orden económico nacional e internacional que le habían servido de base 1/. Ponerlos en tela de juicio no significaba rechazarlos sino sólo evitar que se los aceptara de manera acrítica como consecuencia de la influencia doctrinaria proveniente de los centros; ellos debían ser evaluados para determinar si podrían servir de sustento a las economías periféricas que estaban procurando transformar su patrón de desarrollo.

En los documentos cepalinos de la época no existe un análsis explícito y sistemático de esos fundamentos institucionales; quizá su

---

1/ Desde una perspectiva muy general, los principales fundamentos institucionales de una economía capitalista de mercado son la propiedad privada del capital, la gestión privada de las empresas, la apropiación privada de los beneficios, la competencia, el sistema de precios como guía básica de los agentes económicos, la libre disponibilidad de los factores productivos y, en el plano internacional, la libre circulación de bienes y factores. Conviene tener presente esta lista de fundamentos -de los cuales los primeros tres corresponden al aspecto capitalista del concepto y los restantes al de mercado- pues pueden servir de guía para esclarecer la profundidad y amplitud de la intervención estatal que presentan las diversas formas híbridas de organización económica (teóricas y concretas), como la propuesta por la CEPAL en sus comienzos.

carácter controvertido impidió que se los discutiera abiertamente. De todos modos, las alusiones dispersas que a los mismos se hicieron permiten esbozar el orden institucional que la CEPAL consideró deseable y el papel que el Estado debía cumplir en el mismo. (Rodríguez, 1980; Gurrieri, 1982).

La imagen que presenta la CEPAL sobre esos temas resulta ambivalente. Por un lado, subraya la importancia del dinamismo y la creatividad que surgen del impulso individual alentado por el interés privado, y de la mayor eficiencia económica que permite alcanzar la gestión privada de las empresas. Por otro, señala las fallas de algunos de aquellos fundamentos para servir de base eficaz a las decisiones y tareas que exige el desarrollo.

Las fallas principales derivan de algunas características de los agentes económicos privados y del mercado. Dichos agentes carecen de los recursos necesarios para llevar adelante las tareas requeridas por el desarrollo, pero, sobre todo, no poseen la perspectiva global que les permitiría tomar las decisiones más apropiadas para impulsarlo. Dicha perspectiva global exige superar los límites de una visión orientada por el interés de la empresa individual y tomar en consideración aspectos tales como las relaciones entre los distintos sectores de la estructura económica nacional, las relaciones económicas con el exterior, las repercusiones sociales y políticas de las decisiones económicas, las transformaciones tecnológicas apropiadas y otros, los que, además, deben ser colocados en una dilatada perspectiva temporal.

Por añadidura, esta miopía de los agentes económicos privados no puede ser suplida por el mecanismo de mercado, cuyas señales tampoco toman en consideración aquellos aspectos en tanto son un mero reflejo de la demanda efectiva que emerge de esos mismos agentes; la suma de las racionalidades individuales no conduce a la racionalidad global. Además, las economías periféricas deben controlar y reorientar los estímulos que provienen del mercado internacional pues, si quedaran libradas a ellos, sólo reproducirían una estructura económica cuyos defectos fueron puestos en evidencia por la crisis. El desarrollo no se logrará mediante la acción espontánea de las fuerzas del mercado, sino por la acción deliberada de toda la sociedad conducida por el Estado.

Estas fallas son, entonces, las que justifican y, a la vez, orientan y delimitan la intervención estatal que proponía la CEPAL en aquellos años. En términos generales, la amplitud y profundidad de dicha intervención deriva de las exigencias del programa de desarrollo propuesto y de la debilidad de los agentes privados y del mecanismo de mercado para llevarlo a cabo.

Son muchos los ámbitos económicos en que la CEPAL consideraba necesaria la intervención estatal, pero algunos destacan por su importancia. Primero, la ya señalada visión de conjunto y a largo plazo, que se estructura de manera sistemática en un Plan orientado a transformar la estructura heredada del patrón de desarrollo hacia afuera para convertirla en una economía industrial moderna. Segundo, la acción directa en las áreas decisivas de ese Plan de transformación, como el impulso a la acumulación de capital, mediante la elevación del coeficiente de ahorro interno y la captación y canalización de recursos externos; la protección y fomento de la industrialización; la atenuación de la vulnerabilidad externa; la creación de infraestructura; y el incentivo y orientación del cambio tecnológico. Tercero, en relación estrecha con los dos anteriores, la prevención y control de los desequilibrios económicos de variada naturaleza que inevitablemente acarrea una transformación estructural como la implicada en ese Plan.

Se trataba de una intervención amplia y profunda, si se la juzga por los canónes doctrinarios entonces imperantes en América Latina, pero sería erróneo suponer que la CEPAL propuso que la misma se ampliara hasta el punto de sofocar a los agentes económicos privados o al mecanismo de mercado. En efecto, su ideal consistía más bien en encontrar un equilibrio entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, que aprovechara los aspectos positivos de cada uno, facilitara su complementación y evitara las consecuencias negativas que produce el predominio excesivo de alguno de ellos sobre el resto. Dicho equilibrio debía ser la expresión de un marco institucional que combinara los principales fundamentos de una economía capitalista de mercado con la indispensable intervención estatal. En la peculiar combinación de la propuesta cepalina originaria, la intervención

estatal tiende mucho más a complementar, suplementar y sustentar aquellos rasgos que a transformarlos de manera radical. O sea, dicha intervención debía estimular la actividad privada siempre que fuera posible y sustituirla sólo cuando fuera inevitable. En suma, proponía un Estado planificador que, guiado por el Plan de desarrollo y utilizando los instrumentos monetarios, fiscales, cambiarios y arancelarios, conduciría la actividad económica de la sociedad en su conjunto; pero la realización directa de tal actividad debía permanecer, preferente y principalmente, en manos privadas. El resultado final de tal proceso debería ser el fortalecimiento de la economía privada y del Estado.

A partir de principios de la década de los años sesenta, la CEPAL introdujo algunos cambios en su programa originario que tuvieron como consecuencia un ampliación y profundización adicional del papel económico y social del Estado. Entre dichos cambios destaca la exigencia de reformas estructurales -que impulsarían la acumulación de capital, orientarían de manera adecuada el uso del mismo, distribuirían de modo más equitativo la riqueza y promoverían la producción- y de políticas dirigidas de manera directa a redistribuir los frutos del progreso económico. En ambos casos, el Estado debía jugar un importante papel, ampliando su intervención para ocuparse de la redistribución de los medios productivos -cuando la gestión ineficiente de las empresas privadas así lo aconsejara, como en la estructura agraria- y de los ingresos, para aminorar la desigualdad social y los problemas sociales y políticos que la misma provocaba.

A partir de mediados de la década de los años setenta hasta el presente, se introdujeron otros cambios en las propuestas globales de la CEPAL, pero ellos no alteraron de manera decisiva la concepción originaria sobre el papel del Estado, ni tampoco la combinación público/privada que ha servido de base a su orden institucional deseable.

2. En la elaboración de su pensamiento sobre el papel del Estado, la CEPAL se surtió de las teorías y experiencias de los centros, aunque debió modificarlas para adecuarlas a la situación de los países periféricos. Desde los años treinta en adelante, las tendencias históricas predominantes en los centros giran en torno a la constitución del Estado de Bienestar o

Estado Social de Derecho; en el plano teórico, dichas tendencias pueden ser ejemplificadas por la propuesta del "Estado organizador" (Myrdal, 1961) y las formas de intervención estatal vinculadas al pensamiento keynesiano.

Sobre la base de la caracterización del concepto de Estado brindada en el Anexo, y a riesgo de que el esfuerzo de síntesis termine en caricatura, es posible describir la naturaleza del Estado organizador. La pretensión de los detentadores originarios del poder estatal consistió en ordenar la sociedad de acuerdo a sus criterios e intereses; los arquetipos de esa pretención fueron el "Estado absoluto" y el establecimiento de una economía organizada en función de los intereses del poder estatal (mercantilismo). Pero la propia expansión económica que el orden impuesto por el Estado absoluto hizo posible, y que le era necesaria para su propia sustentación y ampliación, diversificó los núcelos de poder ajenos al poder estatal, que reaccionaron en contra del absolutismo. Esa reacción se expresó, especialmente, en la doctrina liberal de raigambre económica, que pretende subordinar el poder estatal a los criterios, intereses y poderes de la organización económica; y la liberal-democrática de raigambre política, que intenta disolver el absolutismo mediante la soberanía de la ley y la ampliación de los derechos civiles y políticos. (Tilly, 1975; Neumann, 1968).

La consolidación de las tendencias liberales y democráticas -lograda en mayor o menor grado en las distintas situaciones concretas- produjo la multiplicación de los poderes internos; en efecto, en toda sociedad en que estos procesos tuvieron vigencia, se percibía la existencia de estructuras de poder crecientemente complejas, donde heterogéneos núcleos de poder, de distinto origen, ejercían influencias en múltiples ámbitos de la sociedad. Además, tal complejidad se daba en sociedades que, en gran parte debido a esos mismos procesos, habían alcanzado un alto nivel de interdependencia económica e integración política.

Tal multiplicación de núcleos de poder, y sus conflictos, colocaron otra vez en primer plano el problema del "orden", que el Estado absoluto había procurado resolver mediante una alta dósis de compulsión; pero dicho problema se plantea de manera distinta en sociedades altamente integradas

e interdependientes, con múltiples núcleos de poder -en especial económicos y políticos- ajenos al poder estatal. Dicho orden es procurado, en principio mediante el mecanismo de mercado y las instituciones democrático-representativas. Las crisis económicas y políticas de las primeras décadas del siglo ponen en evidencia la necesidad de compensar las debilidades del mecanismo de mercado y de ampliar y profundizar las instituciones democráticas. Este es el problema que intenta resolver el Estado organizador, armonizando intereses contrapuestos y coordinando la acción de las distintas partes en pos de una finalidad colectiva. Para ello debe recuperar para el Estado una porción mayor del poder disperso en la sociedad, establecer mecanismos institucionales de resolución de conflictos que sean adecuados a sociedades con un alto grado de diversificación económica y participación política y, sobre todo, ser capaz de orientar y coordinar la acción colectiva.

En cuanto a la intervención estatal en la economía, el modelo lo brinda el pensamiento keynesiano. En síntesis, Keynes sostiene que el sistema capitalista de mercado no logra establecer de manera espontánea un volumen de producción que haga posible la ocupación plena, por lo que propone que el Estado compense dicho volumen mediante una regulación de la demanda efectiva lograda por medio de las políticas fiscal y monetaria. Logrado ese volumen de producción por la acción compensatoria y reguladora del Estado, los mecanismos de la economía capitalista de mercado pueden establecer qué se produce, cómo se lo produce, y de qué modo se distribuye el valor del producto final entre los factores productivos (aunque en este último aspecto aparece otra vez el papel regulador y compensatorio del Estado).

3. Cuando en América Latina se colocó sobre el tapete la cuestión de la intervención estatal a consecuencia de la crisis de 1929 y la Segunda Guerra, se advirtió que las sociedades no tenían ante sí únicamente los problemas derivados de dicha crisis. Por el contrario, en su agenda también estaba, como lo señalara la CEPAL, la necesidad de transformar el patrón de crecimiento económico; no era cuestión de impulsar la expansión de un sistema existente sino de crear uno nuevo, para lo cual se requerían nuevos agentes económicos -con capacidades y potencialidades distintas- y nuevos medios materiales.

Por añadidura, el anterior patrón de desarrollo tampoco había resuelto la cuestión de la integración nacional; al contrario, la vinculación apendicular de algunas áreas y sectores económicos con el exterior sólo había

agudizado la heterogeneidad de la estructura económica y social. En realidad, era necesario promover no sólo la integración física y económica sino también la social, pues existían importantes contingentes de población que no se reconocían como miembros de la sociedad en la cual habitaban. Se trataba, en suma, de sociedades que tenían ante sí la tarea de construir la Nación, a fin de convertirse en verdaderos Estados Nacionales. (Anderson, 1974; Oszlak, 1982).

Los aspectos políticos de la construcción de la Nación se vinculan también a la democratización. Como se ha dicho, en muchos países era necesario realizar la imperiosa tarea política de convertir a todos los habitantes en ciudadanos, pero también debían armonizarse intereses contrapuestos, como en las sociedades de los centros. Se trataba en realidad de una doble demanda; por un lado, incorporar a los políticamente marginados y, por otro, armonizar los conflictos que surgían entre los que ya participaban políticamente. Tarea no siemrpe exitosa como lo muestra la inestabilidad política de la región.

A todos estos problemas deben agregarse los que derivan del carácter periférico de las sociedades latinoamericanas. Desde el punto de vista del Estado ello implica que está sujeto a factores "externos" que afectan sus decisiones y su desempeño de manera significativa, tanto por la posición y función que aquellas tienen en la estructura económica internacional como por la presencia de importantes núcleos de poder internos, cuyas decisiones están orientadas desde el exterior. En consecuencia, el Estado debía superar esta situación periférica y tratar de colocarse en un pie de igualdad con los Estados de los cuales era dependiente.

En suma, la crisis del modelo de crecimiento hacia afuera puso en evidencia la amplitud de los desafíos que las sociedades y los Estados latinoamericanos tenían por delante. Dichos desafíos habían sido afrontados en los centros durante un período de tiempo mucho más prolongado que permitió, asimismo, que dichos problemas se fueran planteando de manera gradual. En los países de América Latina ellos se superponen unos a otros -aunque de distinta forma en los diferentes países- dando una imagen de capas superpuestas y heterogéneas.

Siendo esa la agenda de problemas que las sociedades latinoamericanas debían afrontar, y siendo el Estado un agente decisivo en ese proceso, los modelos reflejados por el Estado de Bienestar y las formas keynesianas de intervención eran manifiestamente insuficientes. El papel del Estado en América Latina debía ser más amplio y profundo que en los países centrales pues, si bien éstos estaban en medio de una grave crisis, no tenían que afrontar la transformación del patrón de crecimiento, la integración económica y política de estructuras profundamente heterogéneas, ni la absorción productiva de amplios contingentes pertenecientes a modos de producción precapitalistas.

El Estado planificador de la CEPAL propone una intervención mayor que la sugerida por el modelo keynesiano porque sus objetivos no consisten sólo en garantizar el pleno empleo e impulsar el crecimiento económico (cuánto producir), y asegurar una distribución más equitativa del ingreso (cómo distribuir), sino reestructurar la economía para industrializarla (qué producir), orientar la utilización de los factores productivos de acuerdo a su disponibilidad (cómo producir), y todo ello hacerlo desde una posición periférica que obliga a un control mucho más estricto de las relaciones económicas exteriores y de sus influencias. El keynesianismo procura sobre todo compensar la actividad privada mediante una actividad reguladora orientada básicamente a estabilizar la economía a corto plazo; el cepalismo propone que el Estado tome la iniciativa por sí mismo -debido a la ausencia de importantes agentes privados- mediante una acción transformadora orientada a reestructurar y desarrollar la economía a largo plazo. Ambas corrientes coinciden en otorgar importancia a la actividad "indirecta" del Estado; o sea, la que utiliza los instrumentos convencionales de política para influir sobre la actividad "directa" de los agentes privados. Sin embargo, el keynesianismo sólo de manera ocasional está de acuerdo con la CEPAL en que el Estado debe jugar un papel decisivo y "directo" en la acumulación de capital cuando se trata de promover el crecimiento a largo plazo.

Si el pensamiento de la CEPAL sobre el papel del Estado es contrastado con las experiencias históricas de los países centrales, se arriba a una conclusión esclarecedora: los problemas que la CEPAL creyó que los Estados latinoamericanos debían afrontar también han formado parte -excepto el vinculado al caracter periférico- de la agenda de los Estados centrales en algún momento de su evolución, con la única y gran diferencia de que éstos los fueron tratando en el prolongado lapso que va del absolutismo hasta nuestros días, mientras aquellos deben hacerlo al mismo tiempo y durante un período mucho más reducido. Por lo tanto, a la luz de las experiencias y teorías de los centros y de las necesidades de nuestras sociedades, la CEPAL acertó en aquel momento en los puntos claves de la agenda de tareas que nuestros Estados debían encarar; agenda que la crisis de hoy ha reforzado y actualizado. Empero, la CEPAL no se preguntó entonces si los Estados latinoamericanos estaban a la altura de dichas tareas, si podrían realizarlas con éxito.

II. LAS CRITICAS A LA CONCEPCION DEL ESTADO DE LA CEPAL

1. Aunque el Estado debía cumplir un papel protagónico en el programa de desarrollo, poco se hizo en los primeros años de la CEPAL para desentrañar su naturaleza y la capacidad real que poseía para llevar a cabo las tareas encomendadas. En efecto, la elaboración y aplicación del programa de desarrollo requería, como condición mínima, la presencia previa de un Estado con características específicas; pero la existencia de tal Estado no constituyó una cuestión central, al menos de manera explícita. Por ello, las ideas de la CEPAL sobre la naturaleza del Estado permanecieron, en gran medida, tácitas.

Sin embargo, los lineamientos principales de esas ideas tácitas pueden ser esbozados con facilidad. El Estado era considerado un agente económico que interactuaba con otros agentes individuales y colectivos dentro y fuera de la sociedad nacional. Se trataba, sin embargo, de un agente múltiple pues su representación la asumían todos aquellos que ocupaban posiciones dentro del aparato estatal; entre ellos destacaban los "políticos" y los "técnicos".

Los principales rasgos de este agente múltiple que, a la vez, constituían requisitos para su acción eficaz y se daban por supuestos, eran los siguientes:

a) unidad y coherencia internas de los distintos agentes que representan al Estado, bajo la autoridad de los líderes gubernamentales;

b) autonomía frente a los otros agentes, manifestada sobre todo en la autonomía intelectual, que le permite superar las visiones parciales y sectoriales de éstos y elaborar una visión de conjunto (Plan) que las supera y expresa los intereses generales de la colectividad nacional;

c) poder político y económico, mediante el cual impone sus criterios a los otros agentes, ya sea como mandatos que emergen de la autoridad política o como influencia ejercida mediante los instrumentos de política económica que controla el Estado;

d) capacidad técnico-administrativa para llevar adelante con eficiencia el programa propuesto;

e) control de las relaciones económicas externas, del mismo modo que todos los Estados lo han ejercido en el plano de las relaciones políticas.

Podría decirse que el Estado, en el pensamiento inicial de la CEPAL, era concebido como un director de orquesta, que defendía la autonomía y libertad de los músicos que la integraban, pero los influía de variadas maneras para que tocaran las partituras que él había compuesto. Por otro lado, el énfasis que la CEPAL ponía en el papel del Estado derivaba de una concepción de la acción política donde la racionalidad técnica jugaba un papel decisivo; el Estado era el que formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad mediante el Plan de desarrollo y el instrumento de la planificación.

2. Entre las críticas más persistentes que se han formulado a la concepción cepalina del Estado debe mencionarse en primer lugar a la que proviene del pensamiento liberal; como es sabido, esta doctrina critica toda intervención estatal, excepto la que está orientada a sustentar y expandir la economía capitalista del mercado. A su juicio, el Estado no puede ser el que elabore y aplique una racionalidad técnica general, tarea que debe ser el resultado espontáneo de la actividad delos agentes privados y del mercado; el Estado, por su propia naturaleza, tiende a limitar la libertad de los agentes económicos privados, y cae con facilidad en la ineficiencia y la corrupción. Por ello, no propicia la expansión de la intervención del Estado, sino el control del mismo para que realice sus funciones de manera adecuada a los intereses económicos privados ("Estado subsidiario").

No es posible presentar en pocas líneas la crítica del pensamiento liberal; sin embargo, deben señalarse dos aspectos importantes de la misma. Por un lado, tal pensamiento desea controlar el poder que emana del Estado, pero presta una atención mucho menor a la concentración de poder económico y político en manos privadas; por otro, ha aplicado en los últimos años sus principios antiestatistas, tanto en los centros como en la periferia, para

desmantelar las estructuras y funciones estatales que habían emergido de los esfuerzos por construir sociedades más democráticas y equitativas. En efecto, ha cometido la equivocación de no distinguir entre las intervenciones estatales dirigidas a afirmar criterios autoritarios y oligárquicos y las destinadas a ampliar la democracia y la equidad. (Gurrieri, 1982b).

Debido a éstas y otras debilidades, ya mencionadas, el pensamiento político liberal no representa una opción teórica que pueda sustituir a la de la CEPAL; al contrario, su exagerada confianza en las virtudes del mercado se une a una visión inadecuada de la importancia del poder privado y de la naturaleza de las intervenciones estatales. Sin embargo, la CEPAL también había equivocado el camino en su análisis del Estado y por ello fue sometida a una crítica pertinaz que afirmaba la necesidad de tomar otro punto de vista en el examen de esa cuestión.

En el desarrollo interno del pensamiento cepalino, dicha crítica surgió a mediados de los años sesenta desde dos frentes: el análisis sociológico y las reflexiones provocadas por la denominada "crisis de la planificación".

El análisis sociológico en la CEPAL siempre se orientó hacia la búsqueda de un "enfoque integrado" del desarrollo, búsqueda que lo condujo rápidamente hacia las estructuras de poder. Si se estudia la cambiante historia de los procesos económicos y políticos, ellos aparecen como el resultado de conflictos y alianzas entre clases y grupos sociales; los "patrones" o "estilos" económicos y políticos que se consolidan son la expresión de estructuras de dominación que han logrado la permanencia necesaria para imponer un derrotero estable a aquellos procesos. (Cardoso y Faletto, 1969). Si se analiza el desarrollo como resultado de una actividad colectiva, surgen las preguntas acerca de quiénes serán los "agentes" económicos y políticos que querrían y podrían formularlo y realizarlo. (Medina, 1963). Desde ambas perspectivas, como análisis histórico y como programa de acción, la sociología derivó hacia la cuestión del poder: sus principales núcleos, su distribución en la sociedad, sus diversas manifestaciones (económicas, políticas, culturales, etc.), Sin embargo, su esfuerzo no tuvo como resultado un examen más detallado del aparato estatal y sus actividades pues se concentró en las fuerzas sociales que, se suponía, moldeaban la estructura y orientación del Estado.

Es decir, prestaron mucho mayor atención al Estado definido como sistema de dominación que como aparato, a las fuerzas sociales y políticas que pugnaban por controlarlo que a la conformación y funcionamiento de su estructura institucional.

Las ideas que surgieron de los análisis de la llamada "crisis de la planificación" tuvieron resultados complementarios a los de la crítica sociológica. En efecto, al examinar las dificultades que había enfrentado la aplicación de los planes de desarrollo surgió otra vez el fenómeno del poder, aunque esta vez referido de manera más directa al aparato estatal. (Boeninger, 1976; Matus, 1972 y 1980; ILPES, 1973 y 1974). Se advirtió que dicho aparato no tenía la unidad y coherencia internas que se había supuesto y que, más bien, era una estructura sumamente compleja, donde, en medio de una tarea de magnitud creciente, múltiples actores procuraban imponer sus intereses apelando a variados recursos de poder. Además, la orientación de la acción estatal no solía ser resultado de la aplicación autónoma e imperativa de su racionaldad técnica sino, más bien, de complicados procesos de decisión en que interactuaban núcleos de poder estatales y privados y en que la racionalidad técnica se entremezclaba con las racionalidades política y burocrática. (Medina, 1972). La eficiencia técnico-administrativa del Estado no podía ser considerada un dato de la situación sino, al contrario, un problema de difícil solución; y, finalmente, el control estatal de las relaciones económicas con el exterior resultaba cada vez más limitado en una economía internacional que se transnacionalizaba con rápidez.

A partir de estas críticas, se fue conformando una imagen distinta de la naturaleza del Estado, de la política y de la planificación y, en consecuencia, del modo en que debían formularse y realizarse los planes de desarrollo. En otras palabras, era necesario cambiar la "fórmula política" que durante un lapso prolongado le había permitido a la CEPAL esquivar el examen directo y frontal de los problemas políticos del desarrollo. La concepción del proceso político donde un único actor, el Estado, tenía una influencia desisiva, debía ser superada por otra donde múltiples actores, con recursos de poder heterogéneos, influían en el proceso decisorio; y el Estado no era, necesariamente, el más poderoso. El supuesto Estado externo y sobre-impuesto a la sociedad debía ser pensado como una parte de la

sociedad; generalmente una parte central y decisiva, pero inextricablemente unida a aquella. La dualidad Estado y sociedad en que el primero ocupa la posición dominante, debía ser concebida como una fusión estrecha entre ambos; la visión del Estado unitario y coherente debía ser dejada de lado en favor de otra donde aquel apareciera siendo múltiple y a menudo incoherente; el Estado concebido como sujeto de una racionalidad general superior debía ser sustituído por otro donde prevalecieran las racionalidades particulares y sectoriales que emanan de su heterogéneo aparato. La clara separación entre la economía y la política, donde la primera es considerada el reino de la racionalidad técnica frente a la supuesta arbitrariedad y "acientificidad" de la segunda, debía ser abandonada en favor de una perspectiva donde las racionalidades técnico-económica, política y burocrática fueran puestas al servicio de una planificación dirigida por una racionalidad sustantiva surgida del seno mismo de la sociedad.

3. Ese conjunto de críticas tiene la suficiente solidez y profundidad como para provocar un impacto profundo en el cuadro convencional en que la CEPAL ha examinado las cuestiones políticas en general y el Estado en particular. Pero no alteran en principio, los programas de desarrollo propuestos por la CEPAL. Planteada la cuestión desde una óptica cepalina, la pregunta decisiva es ¿cómo formular y realizar las estrategias orientadas hacia el desarrollo, la autonomía, la equidad y la democracia sin el apoyo de los Estado ideales cuya existencia siempre se dio por supuesta sino basándolas en las sociedades y Estados realmente existentes?

Sin embargo, aquellas críticas han llevado también a la formulación de puntos de vista que consideran equivocado o ilusorio el plantearse estrategias que impliquen transformaciones profundas, dadas las características reales del Estado y del proceso político. (Canak, 1984).

El primero de esos puntos de vista, situado a la derecha del espectro doctrinario, pone el acento en que la pretensión de un Estado planificador que realice transformaciones en gran escala implica una concepción errónea de la realidad social y de los cambios a que puede ser sometida. Hay dos factores que limitarían la acción de dicho Estado; por un lado, el conocimiento que pueda poseer sobre la realidad social es muy limitado y, por

lo tanto, también muy limitados los alcances de la racionalidad técnica sobre la que pretende fundamentar su acción. Por otro, la mayor parte de las decisiones de política genera conflictos que terminan modificando los resultados de la acción. Si la acción estatal ignora ambos factores puede cometer errores y provocar conflictos que perturben y distorsionen las finalidades originales que se había propuesto alcanzar. Por ello, una acción estatal inteligente no debería plantearse un plan de acción profundo y amplio sino, por el contrario, una ingeniería social de alcance limitado que redujese en lo posible los conflictos y errores. Aún más, tal acción limitada debería ir adaptando paso a paso sus fines y sus medios, de modo de tomar en consideración los efectos reales que ella misma va provocando. (Oszlak, 1980).

No cabe duda que esta posición doctrinaria señala aspectos importantes del proceso político de toma de decisiones, pero adolece del defecto fundamental de no adecuarse a los grandes dilemas de política que enfrentan los países de la región. Tales dilemas, y las decisiones a ellos referidas, implican transformaciones profundas que no son producto de un exagerado fervor revolucionario sino de las encrucijadas de la historia; lo que debe encontrarse es un tipo de acción estatal que, sin caer en la ingenuidad o en la soberbia de creerse omnipotente u omnisciente, pueda llevar adelante las tareas que debe realizar.

El segundo punto de vista, situado a la izquierda del espectro doctrinario por su raigambre neomarxista, afirma que el Estado en nuestros países debe ser siempre concebido como parte de una sociedad capitalista dependiente; ese caracter le impondría funciones y restricciones decisivas a la acción que pueda desarrollar. El Estado en una sociedad capitalista sería, siempre e inevitablemente, un Estado capitalista. Es posible que el aparato estatal pueda alcanzar cierta autonomía con respecto a la sociedad capitalista cuyo orden se supone que garantiza y organiza, pero se trataría siempre de una autonomía limitada y conflictiva en tanto se contraponga a los núcleos de poder cuyos intereses coincidan con ese tipo de organización económica y social, o a los principios sobre los que el mismo se sustenta. Estas limitaciones se habrían puesto en evidencia en la crisis de los regímenes reformistas latinoamericanos que procuraron impulsar el

crecimiento económico y la transformación social mediante soluciones "ambiguas" desde el punto de vista capitalista. Si se desea impulsar el crecimiento económico dentro de un sistema de este tipo, deberían respetarse sus principios de acumulación y redistribución y apoyarse en los núcleos de poder económico más dinámicos, es decir, en los más concentrados y transnacionalizados. (O'Donnell, 1982; Kesselman, 1983; Hamilton, 1981).

En realidad, ambas posiciones se fundamentan en el peso de las estructuras de poder existentes para justificar su escepticismo con respecto al éxito en la aplicación de reformas amplias y profundas. Dado que los gobiernos reformistas no tendrían el poder suficiente para someter o encauzar a los núcleos de poder estatales y privados que le son adversos, convendría que limitaran sus impulsos de cambio a lo que pueden realizar, dada la estructura de poder existente, o simplemente abandonaran tales impulsos y adecuaran su acción a la lógica económica y política del sistema que habían pretendido transformar. Sin embargo, en desacuerdo con ambos puntos de vista, los límites del reformismo y las posibilidades de la planificación democrática han demostrado ser más amplios y profundos de lo que ellos sostienen. Muchas experiencias históricas muestran que entre la conservadora ingeniería social en pequeña escala y la revolución radical existe un amplio campo, de límites difusos, donde estrategias como la cepalina pueden encontrar su lugar. (Maravall, 1981).

III. LAS TAREAS PRESENTES Y FUTURAS

1. El examen realizado en las páginas anteriores brinda el telón de fondo sobre el cual podrían formularse las tareas presentes y futuras que la CEPAL podría llevar a cabo en relación al Estado y al proceso político.

Una primera tarea, de índole metodológico, requiere un cambio de perspectiva en relación a lo que ha sido la tradición de la CEPAL; tal cambio de perspectiva debe expresarse en un "sinceramiento" intelectual que permita examinar a los Estados y a los procesos políticos reales, para así afrontar los desafíos que encierran para el desarrollo. En otras palabras, debe pensarse en fórmular y realizar las estrategias de desarrollo que necesita la situación actual sin presuponer la existencia del Estado planificador.

Como se ha dicho, las propuestas de la CEPAL se han visto siempre facilitadas por ese deus ex machina: el problema ha consistido en elaborar las estrategias que los Estados (ideales) llevarían a cabo. Pues bien, la crítica sociológico y politológica ha puesto de manifiesto que dicho supuesto es erróneo ya que tales Estados suelen no existir y, por lo tanto, más que lamentarse sobre lo que los Estados deberían hacer y no hacen, sería conveniente saber cómo podría llevarse adelante la estrategia deseada a la luz de los medios y obstáculos políticos, potenciales y reales, existentes en cada situación concreta.

Tal análisis socio-político debería concentrarse en los principales actores sociales -su naturaleza, orientación, influencia, etc.- y en los mecanismos por medio de los cuales podría aplicarse, racionalizarse e institucionalizarse su interacción; entre tales actores el Estado ocupa la posición más destacada, no sólo en la teoría sino en la práctica. En efecto, la débil presencia del Estado planificador no debería llevar a la creencia de que el Estado ha perdido importancia en América Latina. Por el contrario, desde la década de los años treinta en adelante las estructuras y funciones del Estado se han expandido y diversificado considerablemente, como consecuencia, en buena medida, de la necesidad de que ellas respondieran a los problemas estructurales económicos y sociales que han afrontado los países de la región. (Martins, 1984; Sountag, 1984; Cordera, 1979; Fitzgerald, 1977 y 1981).

Sin embargo, el crecimiento del aparato estatal no ha sido acompañado por un examen sistemático y detallado de su verdadera naturaleza, capacidad y orientación. Los economistas han concentrado su esfuerzo en la elaboración de modelos normativos en el convencimiento de que un Estado planificador -cuya realidad ignoraban- los realizaría; los sociológos y politológos se han proecupado mucho más por examinar las fuerzas sociales y políticas que constituyen los "sistemas de dominación" estatal e influyen sobre la actividad de su aparato, que las cambiantes estructuras y funciones del aparato mismo; mientras que los administradores públicos han elaborado un conjunto de objetivos y procedimientos para aumentar la eficiencia de dicho aparato estatal, que no están conectados con los requerimientos de las estrategias nacionales. (Kliksberg, 1984). Mientras tanto, el aparato estatal crece y se diversifica, convirtiéndose en un arcano cada vez más profundo para aquellos que creen conocerlo y utilizarlo.

Por todo ello, la primera tarea debería consistir en una ampliación de la perspectiva intelectual que permitiera situar la formulaciñn y realización de las estrategias de desarrollo en el marco de las sociedades reales, caracterizadas por la presencia de actores múltiples y heterogéneos que pugnan por orientar tales estrategias, entre los cuales destaca el aparato estatal, que está en expansión creciente, pero no posee los rasgos ideales que le ha atribuído habitualmente la CEPAL.

2. La segunda tarea que debería encarar la CEPAL en relación al tema del Estado y del proceso político no es metodológica sino sustantiva: si el Estado es a la vez objeto y sujeto de la estrategia del desarrollo y si, en consecuencia, la "construcción" del Estado constituye uno de los principales objetivos de la misma, es imprescindible definir el tipo de Estado que se considera deseable y la amplitud y profundidad de la intervención del mismo en la economía y la sociedad.

Se trata, en suma, de tomar posiciones con respecto al papel deseable del Estado. En tal toma de posiciones, de poco sirven los criterios técnicos ya que la misma se fundamenta en principios políticos; en otras palabras, ante dicha cuestión no es posible alcanzar soluciones óptimas de naturaleza técnica, sino sólo afirmar posiciones de valor y tratar de llevarlas a la práctica en el marco de situaciones concretas. Tal combinación de principios políticos y circunstancias reales debe fundamentar la posición que se asuma en una

situación dada acerca del papel deseable del Estado. Tales principios pueden ser ordenados en ciertas "fórmulas políticas" clave, las que, a su vez, tienen su propia y específica definición del papel del Estado.

Si se toma como eje la cuestión del papel del Estado, se destacan tres "fórmulas políticas" que se diferencian entre sí por los actores sociales en los que depositan su confianza, el tipo de racionalidad que sostienen que debería predominar, en el diagnóstico de la crítica circunstancia actual, y la propuesta sobre el camino a seguir para enfrentarla.

Para la fórmula liberal, los actores sociales decisivos son las empresas privadas, en especial las más dinámicas y las de más alta productividad, y la racionalidad predominante debería ser la que surge del cálculo económico de dichas empresas y de la lógica del mercado que sirve como marco de su acción. De acuerdo a la fórmula estatal, el agente decisivo es el aparato del Estado y la lógica que debería privar es la racionalidad técnica y política que emana del mismo. Finalmente, para la fórmula democrática, todos los actores sociales, estatales y privados, son considerados agentes importantes del proceso político-económico -aunque privilegia a los actores excluídos en las dos fórmulas anteriores- y la racionalidad que debería orientar al mismo debería ser la que surja de la interacción entre ellos y de la toma de decisiones acorde con los mecanismos democráticos.

Esta presentación suscinta de tres fórmulas políticas tan importantes puede ser criticada por su simplismo; sin embargo, su objeto es llamar la atención sobre las diferencias decisivas que existen entre ellas en cuanto a los actores sociales que deberían liderar, en última instancia, el proceso político-económico y el tipo de racionalidad que debería predominar en el mismo; gran parte de las controversias políticas pueden ser reducidas, en su sustrato profundo, a una discrepancia de principio acerca de la fórmula política que se considera deseable.

Cada una de las fórmulas tiene su propio diagnóstico sobre la crisis actual, donde la responsabilidad recae fundamentalmente sobre las otras fórmulas políticas, es decir, sobre los actores y los tipos de racionalidad pertenecientes a las otras fórmulas políticas. Por ejemplo, ha tenido gran difusión en los últimos años el diagnóstico de la fórmula liberal según el cual las principales causas de la crisis actual se encuentran en los excesos a que arriban los Estados "sobrecargados" por la multiplicidad de demandas

impulsadas y exacerbadas por un proceso democrático "ingobernable". (Birch, 1984). Tales fenómenos habrían debilitado a los actores sociales decisivos -las empresas privadas más dinámicas- y desbaratado tanto el cálculo económico de las mismas como la lógica del mecanismo del mercado, con graves consecuencias sobre la inversión, la productividad, el crecimiento económico, la tasa de inflación, la estabilidad política, etc. Del mismo modo, las restantes fórmulas también fundamentan sus diagnósticos en el comportamiento perverso de las demás y en los efectos que tal comportamiento tendría sobre los actores y el tipo de racionalidad que, a juicio de las mismas, debería privar. (Hearn, 1983).

De todo lo anterior, se deriva con facilidad el papel que en cada fórmula política se atribuye al Estado. En términos sintéticos, la fórmula liberal sostiene que la función primordial del Estado consiste en apoyar a los agentes privados y al mecanismo de mercado, de modo tal que los mismos puedan llevar adelante su acción de la mejor manera posible. La fórmula estatal se caracteriza porque todos aquellos que la sustentan afirman que la racionalidad predominante debe ser la del Estado; aceptado este rasgo de manera únanime, existe una gran variedad de posiciones acerca de las funciones que el Estado debería desempeñar. Tales posiciones se refieren, sobre todo, a la regulación estatal de la actividad privada, a la participación directa del Estado en las actividades económicas, y al papel "social" del Estado: unas y otras pueden ser concebidas con grados muy variables de amplitud y profundidad.

En la fórmula democrática, el Estado es concebido como un campo de lucha y armonización de intereses de los distintos grupos sociales: en este sentido, el mismo no tiene una actividad autónoma importante sino que la misma es el reflejo de la sociedad. En este caso, la función principal del Estado consiste en garantizar la vigencia de los mecanismos democráticos sin conducir a la sociedad, pues se supone que la sociedad en su conjunto encontrará su derrotero como resultado de la acción de dichos mecanismos.

3. Cada una de estas fórmulas, si es concebida y aplicada de manera unilateral oscurece y estrecha el papel de los otros actores y de las otras racionalidades y, en esas circunstancias, puede convertirse en una forma "perversa" de sí misma. Por ese motivo, las experiencias concretas tienden

a combinar elementos de las tres fórmulas, aunque como es sabido, también han existido intentos históricos de privilegiar de manera especial los principios de una de ellas en desmedro de las demás.

En realidad, cada una de las fórmulas llama la atención sobre algún aspecto de la realidad que no puede ser dejado de lado al diseñar el papel del Estado en la crisis actual. La fortaleza de la fórmula liberal radica en el considerable proceso de concentración del poder económico privado que se ha producido en las últimas décadas; tal poder no puede ser ignorado dada la influencia que tiene en el proceso político-económico, del mismo modo que no pueden alterarse a voluntad los factores sobre los cuales las empresas privadas basan su cáclulo y, por ende, su comportamiento económico.

Por tales razones, los actores y racionalidades de la fórmula liberal deben jugar un papel en cualquier fórmula políiica realista. Sin embargo, no debería olvidarse que su racionalidad responde al interés de sus actores, que no coincide necesariamente con el de la sociedad en su conjunto, y que en su mayoría son empresas transnacionales, por lo que el predominio de las mismas incidiría directamente en el nivel de autonomía posible de los países latinoamericanos. Por lo tanto, es tan necesario aprovechar su potencial dinámico como regular y controlar su actividad para hacerla coherente con la de los otros actores y racionalidades.

Del mismo modo, la fórmula estatal también se fundamenta de hecho en el incremento notorio del poder del Estado. En efecto, no se puede negar su enorme influencia y el carácter relativamente autónomo del mismo, junto a la necesidad de su papel orientador y interventor en sociedades que son cada vez más complejas económica y socialmente, que se caracterizan por un poder económico privado cada vez más concentrado y transnacionalizado, y una gran activación política de todos los grupos sociales. Pero es sabido también que el Estado no siempre es el reservorio de la racionalidad técnica y que a menudo su actividad está regida por el interés de los propios grupos que lo componen. De modo tal que los actores estatales y su racionalidad deben brindar una contribución muy importante, pero ella tiene que ser combinada también con elementos de las otras fórmulas.

Finalmente, la fórmula democrática se justificaría aunque sólo fuera por el hecho de que los agentes y las racionalidades de las otras fórmulas

no representan al conjunto de la sociedad y, muy especialmente, a los grupos sociales mayoritarios y postergados. Por ello, el papel del Estado y de los actores privados importantes debe ser influído de manera decisiva por decisiones que surjan de la participación política de todos los grupos sociales; participación que está cobrando ritmo actualmente gracias al impulso que le brindan los procesos de democratización.

Ninguna fórmula básica reúne todos los elementos que podrían convertirla al mismo tiempo en deseable y viable y es necesario combinarlos. De hecho, la experiencia histórica muestra una gran variedad de fórmulas políticas "híbridas" que mezclan los elementos de las anteriores, de maneras diversas, tales como el capitalismo de Estado, el estatismo democrático y otras. (Oszlak, 1982). El camino para responder a la cuestión del papel del Estado en la crisis actual debería comenzar entonces por una exploración sistemática de estas fórmulas políticas híbridas deseables y viables en las actuales situaciones concretas y debería, desde la partida, tenerse el convencimiento de que cualuiera sea la combinación que se proponga, siempre existirá una inevitable tensión entre los elementos provenientes de las distintas fórmulas (Wolfe, 1984). La resolución de dicha tensión sería la expresión más cabal del arte político del desarrollo, que debería estar siempre acompañado por una buena dósis de originalidad y flexibilidad.

4. Las consideraciones anteriores procuraron sustentar la idea de que las propuestas de acción que se formulen frente a la crisis actual y a los problemas del desarrollo latinoamericano deben incluir los lineamientos de la fórmula política que se considere deseable y viable, la cual, de ese modo, pasa a ser tanto objeto como sujeto de dicha propuesta de acción. Tal fórmula política debería ser básicamente una combinación, variable según las cambiantes situaciones concretas, de los ingredientes de las tres fórmulas básicas -liberal, estatal, democrática- pues todas ellas tienen argumentos en su favor, sean ellos de facto o de valor, que fundamentan la necesidad de considerarlos en la elaboración de dicha fórmula. El papel que se atribuya al Estado y la naturaleza y amplitud de la "intervención" económica y social del mismo que se considere deseable derivarán de la fórmula política elegida y de su adaptación a las diferentes situaciones nacionales. Se argumentó, además, que cualquiera fuese la fórmula política considerada deseable, tendría siempre un carácter tenso e inestable por el hecho de ser una

combinación de elementos heterogéneos, y a menudo contrapuestos, de las fórmulas básicas; por ese motivo, los actores sociales deberían estar preparados para actuar de manera flexible y no dogmática en condiciones políticas que requerirán esfuerzos permanentes para acordar intereses y armonizar racionalidades.

Sobre esta base, es posible dar un paso más, y concretar algunos de los rasgos de la fórmula política deseable, tomando en consideración algunos de los principales valores que orientarán a la propuesta general de acción, a saber, autonomía, equidad, democracia y estabilidad. Dichos valores delimitan de manera considerable el ámbito de elección de la fórmula política deseable y permiten destacar algunos de los rasgos que tal fórmula debería poseer de manera inevitable, si su naturaleza ha de ser coherente con aquellos valores.

Entre esos rasgos, hay dos que destacan por su importancia: el fortalecimiento del aparato estatal y el establecimiento y consolidación de las formas democráticas de organización política.

a) Varias razones avalan la necesidad de fortalecer el aparato estatal. Primero, la historia del desarrollo de los países centrales y periféricos muestra que el aparato estatal ha expandido sus funciones y atribuciones sobre todo en los períodos de crisis económica, durante los cuales resulta especialmente necesario que un poder central controle los desequilibrios provocados por dicha crisis y busque el camino para salir de ella; la crisis actual no será seguramente una excepción.

Segundo, se ha mencionado ya la falta de integración económica, social y política de la mayoría de las sociedades latinoamericanas, que suelen mostrar profundos clivajes internos. Sigue prevaleciendo en ellas las "heterogeneidad estructural", con sus disparidades de productividad e ingreso medios entre regiones y sectores económicos, la aguda desigualdad de poder y de condiciones y posibilidades de vida entre grupos sociales, la existencia de grupos excluídos de la participación política, la persistencia de desigualdades étnicas y el acceso diferencial a los bienes y servicios y a la ciudadanía plena. Como consecuencia, suelen ser débiles los sentimientos de pertenencia nacional; tales sentimientos, factor de integración decisivo sobre todo en los Estados "nuevos", se ven aún más debilitados por la situación de dependencia cultural que debilita las formas nacionales de vida

y de expresión. Se trata, en suma de una debilidad manifiesta de los fundamentos materiales e ideales sobre los cuales se construyen los Estados Nacionales, los que deben ser fortalecidos mediante un proceso en que el propio aparato estatal debe jugar un papel principal.

Tercero, en la actual situación internacional cobran primacía las tendencias que reducen los márgenes de autonomía de los países periféricos, tales como la agudización del conflicto político-militar entre las grandes potencias, la progresiva transnacionalización de los aparatos productivos de dichos países, o el incremento notorio de su dependencia financiera. Debe recordarse que ellos podrán bregar contra esas tendencias, y mantener o aumentar sus márgenes de autonomía, sólo si logran fortalecer sus aparatos estatales; tal es la única barrera de contención que pueden oponerles.

El proceso de fortalecimiento del aparato estatal debería seguir, a grandes rasgos, el arquetipo de Estado planificador que concibió la CEPAL y cuyos rasgos ya fueron destacados. Dicha capacidad planificadora se basa en tres factores principales: eficiencia técnico-administrativa, capacidad política y poder económico-financiero. El aumento de la eficiencia técnico-administrativa del aparato estatal es un objetivo aceptado por todos, siempre y cuando no se coloque fuera y por encima de los otros objetivos que deben orientar la acción de dicho aparato. En efecto, después de muchos años en que el modelo de racionalidad burocrática weberiana imperó sin obstáculos en los procesos de "reforma administrativa", en América Latina se ha llegado a un punto en que resulta evidente que la eficiencia que se procura por medio de tal modelo debe estar subordinada a la "eficacia social" de la acción global del Estado; eficacia social cuya consecusión deriva de la coherencia de la acción estatal con los objetivos de diversa índole que deben regir su acción. (Pérez Salgado, 1984).

La capacidad política del Estado se refiere básicamente a su disposición a establecer obligaciones o mandatos para todos los grupos sociales y a exigir su cumplimiento aún mediante la compulsion (Myrdal, 1968); sin embargo, tal estado "fuerte" o "efectivo" no puede basarse sólo o preferentemente en el uso del poder coercitivo, propio de una organización política autoritaria, sino que debe sustentarse en principios que, en opinión de los gobiernos, otorguen legitmidad a aquellos mandatos. Dentro de la presente cultura política occidental, a la que pertenecen los países latinoamericanos, tal

legitimidad sólo puede alcanzarse mediante la vigencia de los principios políticos democráticos; es decir, serán considerados legítimas las obligaciones y compulsiones que emanen de un Estado que las haya establecido mediante procedimientos democráticos. Sólo así podrá lograrse el alto nivel de responsabilidad y disciplina individual y colectiva que debería ser el sólido fundamento de una capacidad política estatal vigorosa y estable.

El poder económico y financiero del Estado tiene una estrecha relación con su capacidad política pues ambos atributos se apoyan mutuamente. Dicho poder se expresa y ejerce de variadas maneras, pero su núcleo central gira en torno al proceso de acumulación de capital; en última instancia, el grado real que ha alcanzado ese poder en una situación dada debe ser evaluado en relación a la capacidad de controlar dicho proceso de acumulación (Prebisch, 1981). Sólo así el Estado podrá ponerse en un plano de igualdad con los poderes económicos privados. Resulta difícil decidir cuáles serían los mecanismos más apropiados para afianzar tal poder, pero los más difundidos son el control y uso apropiado de los instrumentos de política económica y la inversión directa de tipo productivo; sólo las circunstancias concretas podrán indicar qué combinación de mecanismos es la más apropiada.

b) El establecimiento y consolidación de las formas democráticas de organización política se justifican, en el marco de los temas tratados, en este ensayo, por tres razones principales: por el valor intrínseco que poseen los principios democráticos (Medina, 1977), por el papel que los mecanismos democráticos de articulación de intereses pueden jugar en la estabilización e institucionalización del proceso político, y por la relación que la vigencia de unos y otros tiene con los objetivos de equidad social.

Al sustentar una estrategia de desarrollo de raigambre democrática debe tomarse en consideración que ella implica una forma específica de solucionar el problema decisivo de coordinar sociedades complejas y políticamente activadas. Por un lado, debe dejar de lado a los mecanismos autoritarios de toma de decisiones pues ellos son contradictorios con la esencia misma de la democracia, que supone una amplia participación en los mismos. Por otro, no le son suficientes otros mecanismos de articulación como el mercado y los sentimientos de pertenencia nacionales. La integración física, económica y social de la sociedad es un requisito necesario para el funcio-

namiento de una democracia plena, del mismo modo que la solidaridad que brindan los sentimientos nacionales es un importante elemento para establecer y consolidar mecanismos democráticos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos. Pero la planificación democrática -ideal que resume la forma de articulación democrática- sólo puede ser concebida como un proceso en que todos los actores sociales -estatales y privados- participen en la formulación y realización coordinada de los objetivos nacionales.

Los mecanismos institucionales de articulación democrática son, en primer lugar, los propios de la democracia liberal, basados en la función agregativa y representativa de los partids políticos, en elecciones libres, instituciones parlamentarías, y en los derechos civiles y políticos en que dichos mecanismos se fundamentan. Los obstáculos que la aplicación plena de tales mecanísmos encuentra en muchos países latinoamericanos, y los retrocesos que se han producido en algunos de ellos, señalan lo difícil de la tarea futura y lo incompleto de la ya realizada, a la vez que el renovado fortalecimiento de los movimientos democráticos indica la persistencia de esos valores políticos.

Sin embargo, sobre todo en los países centrales pero también en los periféricos, se ha puesto de manifiesto que existen núcleos importantes de poder económico cuya articulación, imprescindible para estabilizar y orientar los procesos político y económico, no era llevada a cabo de manera cabal por los mecanismos de concertación social entre dichos poderes, que no pretenden sustituir a los convencionales sino complementarlos. (Van Klaveren, 1983). Del mismo modo que las instituciones clásicas de la democracia liberal, estos procedimientos representan una senda promisoria en el esfuerzo de construcción de formas de armonización y concertación de intereses; empero, así como aquellas se fundamentan en la vigencia de los derechos civiles y políticos, éstas requieren que todos los grupos sociales alcancen un grado considerable de conciencia y organización de sus intereses. De poco sirve una concertación que deja fuera a una parte importante de los grupos sociales. Tanto las formas clásicas como modernas de la democracia y la concertación pueden ser parciales, limitadas o restringidas; el objetivo consiste en convertirlas en amplias o totales.

Empero, los mecanismos liberal-democráticos y los procedimientos de concertación no agotan el proceso de democratización. La creciente concentración del poder estatal y privado obliga a buscar mecanismos por los cuales dicho poder pueda ser dispersado y controlado. El objetivo es evidente y ha sido subrayado con énfasis por muchos; profundizar la democratización del aparato estatal y de la empresa, que constituyen las actuales formas supremas de concentración del poder económico (Cardoso, 1984). Si ello no se lograse, los mecanismos democráticos convencionales serían desbordados y la concertación dejaría fuera a todos aquellos que no entran en tales estructuras concentradas de poder.

Los mecanismos de democratización señalados requieren como fundamento imprescindible la existencia de una sociedad democrática, es decir, de una sociedad donde se acepte la diversidad, la controversia y el conflicto y, a la vez, se respete la vigencia de los mecanismos institucionales mediante los cuales se organizan, se expresan e influyen los diversos intereses. Los mecanismos son formas vacías si no encajan en un acuerdo social profundo que los legitime. Tal acuerdo constituye la base de la "disciplina democrática", componente imprescindible de un Estado con la autoridad suficiente para llevar adelante las decisiones alcanzadas democráticamente. (Portantiero, 1984).

Las tres expresiones del proceso de democratización -democrático liberales de tipo clásico, concertación social y control democrático de los principales núcleos de poder estatales y privados- junto al acuerdo social que debe servirles de base, constituyen el andamiaje de los objetivos de una democratización profunda. Constituyen casi una afirmación utópica, pero no deben ser descartados por ese motivo. No se trata de alcanzar a corto plazo y plenamente la Sociedad Democrática sino saber cuáles son sus formas principales y caminar hacia ellas; las instituciones se consolidan con el actuar humano constante y prolongado, de tal modo que la única manera de llegar a dicha sociedad es aplicando sus principios de la manera más amplia y permanente que sea posible. Por añadidura, los procesos actuales de redemocratización en América Latina indican que aquellos objetivos apuntan en la dirección correcta, y le otorgan viabilidad a lo que hasta hace poco tiempo parecía irrealizable.

La vigencia de una organización política democrática constituye asimismo una condición necesaria para la aplicación de una estrategia orientada hacia la equidad (Gurrieri y Sáinz, 1983). Cuando ya no es posible confiar en la existencia del Estado planificador y reformista, se torna evidente que sin democracia no habrá equidad y, en consecuencia, el arraigo y fortalecimiento de la democracia debe convertirse en un objetivo prioritario de una estrategia de ese tipo; sobre todo, en "democracias débiles" como las latinoamericanas. Ello es particularmente importante durante crisis como la actual, pues la democracia brinda la única barrera real que pueden levantar los grupos menos poderosos para evitar que los costos de la crisis recaigan desproporcionadamente sobre ellos.

Por añadidura, la estabilidad de los ordenamientos políticos democráticos depende de que la sociedad supere cierto umbral mínimo en relación a la equidad; en otras palabras, no será posible establecer instituciones democráticas vigorosas y estables si ellas están localizadas en sociedades donde impera una profunda desigualdad económica, étnica, social y cultural. Por ello, puede sostenerse que equidad y democracia se refuerzan mutuamente, constituyendo ambas dos aspectos casi inseparables de la estrategia global.

Finalmente, cabe reiterar que el proceso de democratización abarca dos aspectos vinculados. Por un lado, la activación y formación de los actores, para que puedan participar en los procedimientos democráticos de toma de decisiones; ello es especialmente importante en sociedades como las latinoamericanas, donde muchos de ellos están lejos de poseer la necesaria conciencia y organización para poder hacerlo. Por otro, la racionalización e institucionalización de los procesos democráticos de toma de decisiones. Si la activación y formación de actores sociales no va acompañada del establecimiento de mecanismos sólidos de articulación, el proceso político desemboca en el caos si estos últimos mecanismos no incorporan a todos los actores relevantes, sólo representan una forma espúraa e inestable de democracia.

A N E X O

EL CONCEPTO DE ESTADO

La pretención de caracterizar con precisión el concepto de Estado -lo mismo que cualquier elaboración teórica sobre la naturaleza y el papel del Estado- se enfrenta de partida con la gran variedad de definiciones de dicho concepto y, en consecuencia, con múltiples ideas acerca de lo que es y debe ser, de sus fines, funciones, papel en la sociedad, etc. Con respecto a lo que el Estado "debe ser", es inútil proponerse unificar aquella variedad pues ella deriva de posiciones doctrinarias a menudo irreconciliables; sin embargo, es necesario alcanzar una cierta unidad de criterio acerca de lo que el Estado "es", pues la misma resulta imprescindible para cualquier elaboración teórica.

El Estado es un concepto cuyo referente es una construcción social, una creación histórica; hubo épocas y sociedades en que no existió, y quizá deje de existir en el futuro. Por ello su ser actual es un "estar siendo" en la medida en que las relaciones sociales que lo constituyen son reiteradas y transformadas por el actuar social cotidiano.

Al ser el Estado un fenómeno histórico, sus rasgos varían en sociedades y épocas distintas, lo que explica la gran diversidad conceptual existente; sin embargo, es posible captar sus rasgos centrales a través del análisis de su formación histórica en la Europa moderna.

Siguiendo los lineamientos Weberianos (Weber, 1964), la formación histórica del Estado moderno debe ser concebida como un proceso de concentración de poder en un territorio por parte de un "núcleo de poder" (al principio un monarca o príncipe) que procura afirmar su soberanía tanto frente a los otros núcleos existentes en dicho territorio de poder como en los demás Estados o núcleos de poder externos. Esta doble lucha por el poder, hacia adentro y hacia afuera, constituye el terreno sobre el cual emerge el Estado moderno.

Para afirmar su soberanía, el núcleo de poder crea o se apodera, incluso mediante la expropiación, de los medios necesarios para el establecimiento y ejercicio de su poder -en especial, el ejército, la administración, el sistema jurídico y el sistema tributario- procurando monopolizar el control de los mismos. Una vez consolidado, el Estado moderno aparece como una asociación política donde rigen relaciones de dominación entre sus miembros -gobernantes, cuadro administrativo y gobernados- que están reguladas por un

"orden normativo" que ha sido impuesto, rige para todos los habitantes de un territorio determinado, y está garantizado, en última instancia, por la amenaza y la aplicación de la coerción física.

Sobre la base de esta caracterización sumaria del núcleo central del concepto Estado pueden distinguirse dos usos habituales del mismo. Por un lado, se entiende por Estado al conjunto de la asociación política, incluyendo todos sus componentes principales (los miembros y sus relaciones, los medios utilizados en el ejercicio del poder, el orden normativo); por otro, de manera más restringida, el "aparato estatal" que ejerce el poder político (gobierno, administración y sus medios).

La primera definición, más abstracta, se refiere al conjunto de relaciones políticas existentes en una comunidad, que se distinguen analíticamente de otros conjuntos de relaciones -económicas, religiosas, familiares, etc.- con las cuales coexisten y se entremezclan de múltiples maneras. Las relaciones entre estos "conjuntos de relaciones" muestran una gran diversidad empírica y la interpretación de las mismas ha dado lugar a una permanente controversia teórica sobre la mayor o menor influencia o determinación que existe entre los conjuntos de relaciones económicas y políticas. Asimismo, dicha controversia alcanza el plano doctrinario cuando se discute el grado, amplitud y profundidad deseable de "intervención estatal" en los otros conjuntos de relaciones presentes en la sociedad.

La segunda definición, que abarca sólo al "aparato estatal", ha tenido mayor difusión que la anterior por su caracter más concreto; sin embargo, al usarla no debe olvidarse el hecho decisivo de que dicho aparato es sólo una parte de una asociación política basada en el poder, y que la pertenencia a dicha asociación le imprime al "aparato" sus características básicas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Anderson, Charles, (1974), Cambio político y económico en la América Latina, México, Fondo de Cultura Económica.

Birch, Anthony, (1984), Overload, ungovernability and delegitimation: the theories and the British case, British Journal of Political Sciences, Vol. 14, Part 2, April.

Boeninger, Edgardo (et. al.), (1976), Documentos presentados al Seminario sobre Estados y Planificación, ILPES/IEC, Bogotá, Colombia. Véase especialmente: Botana, Natalio, Aspectos políticos en el proceso de planificación: el caso de Argentina.

Canak, William, (1984), The peripheral state debate: State capitalist and bureaucratic authoritarian regimes, Latin American Research Review.

Cardoso, Fernando H., (1984), La Sociedad y el Estado, Pensamiento Iberoamericano, Nº 5.

Cardoso, F.H. y Faletto, E., (1969), Dependencia y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI.

Cordera, Rolando, (1979), Estado y economía en México: la perspectiva histórica, Economía de América Latina, Nº 3.

Fitzgerald, E.V.K., (1977), The public sector in Latin America, University of Cambridge, Working Paper Series of the Centre of Latin American Studies, Nº 18.

Fitzgerald, E.V.K., (1981), La economía política del Perú 1956-1978, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Gurrieri, Adolfo, (1982a), La economía política de Raúl Prebisch, en La Obra de Prebisch en la CEPAL, México, Fondo de Cultura Económica.

Gurrieri, Adolfo, (1982b), Democracia y políticas neoliberales, CEPAL, (mimeo).

Gurrieri, Adolfo y Sáinz, Pedro, (1983), ¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? Algunas propuestas a la luz del pensamiento de la CEPAL, Revista de la CEPAL, agosto.

Hamilton, Nora, (1981), State autonomy and dependent capitalism in Latin America, British Journal of Sociology, Vol. 32, Nº 3, September.

Hearn, Frank, (1983), The corporatist mood in the United States, Telos, Summer.

ILPES, (1973), Discusiones sobre planificación, Siglo XXI, México.

ILPES, (1974), Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI, México.

Kesselman, Mark, (1983), From state theory to class struggle and compromise: contemporary marxist political studies, Social Science Quarterly, Vol. 64, Nº 4, December.

Kliksberg, Bernardo, (1984), Elementos de formulación de políticas nacionales de Administración Pública en América Latina (mimeo). Documento presentado al Congreso Iberoamericano sobre "Democracia, Sociedad y Administración Pública". Alcalá de Henares (España), junio.

Maravall, José M., (1981), La política de la transición. 1975-1980, Madrid, Taurus.

Martins, Luciano, (1984), Expansão e crise do Estado. (Reflexões sobre o caso brasileiro), Pensamiento Iberoamericano, Nº 5.

Matus, Carlos, (1980), Planificación de situaciones, México, Fondo de Cultura Económica.

Matus, Carlos, (1972), Estrategia y plan, México, Siglo XXI.

Medina Echavarría, José, (1963), Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, Solar Hachette, Buenos Aires.

Medina Echavarría, José, (1972), La planeación en las formas de racionalidad, en Discurso sobre política y planeamiento, México, Siglo XXI.

Medina Echavarría, José, (1977), Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, Revista de la CEPAL, Nº 4, segundo semestre.

Myrdal, Gunnar, (1961), El Estado del futuro, México, Fondo de Cultura Económica.

Myrdal, Gunnar, (1968), Asian Drama, An inquiry into the poverty of nations, Allen Lane, Great Britain.

Neumann, Franz, (1968), El Estado democrático y el Estado autoritario, Buenos Aires, Paidós.

O'Donnell, Guillermo, (1982), El Estado burocrático autoritario, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

Oszlak, Oscar, (1980), Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Estudios CEDES, vol. 3, Nº 2.

Oszlak, Oscar, (1982), La formación del Estado argentino, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Pérez Salgado, Ignacio, (1984), Balance de los movimientos de Reforma Administrativa en América Latina: Enseñanzas. Documento presentado al Congreso Iberoamericano sobre Democracia, Sociedad y Administración Pública. Alcalá de Henares (España), junio.

Portantiero, Juan Carlos, (1984), La democratización del Estado, Pensamiento Iberoamericano, N°5.

Prebisch, Raúl, (1973a), Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, CEPAL, Santiago de Chile (la primera edición data de 1952).

Prebisch, Raúl, (1973b), La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana, CEPAL, Santiago de Chile (la primera edición data de 1954).

Prebisch, Raúl, (1981), Crítica al capitalismo periférico, Fondo de Cultura Económica, México.

Rodríguez, Octavio, (1980), La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, México, Siglo XXI Editores.

Sonntag, Heinz, (1984), En torno al Estado productor: el caso de Venezuela, Pensamiento Iberoamericano, N° 5.

Tilly, Charles, (1975), The formation of the Western European States, Princeton, Princeton University Press.

Van Klaveren, Alberto, (1983), Instituciones consociativas y estabilización democrática. ¿Alternativas para Chile?, Centro de Estudios del Desarrollo, Documento de Trabajo N° 6 (mimeo).

Weber, Max, (1964), Economía y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica.

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