

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Secretario Técnico
Adolfo Gurrieri



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1987

SUMARIO

| | |
|--|----|
| Nota de la secretaría. | 7 |
| Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado. | 9 |
| Exposiciones inaugurales: | 9 |
| Exposición del señor <i>Norberto González</i> , Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). | 9 |
| Exposición del señor <i>César Miguel</i> , Jefe de la División del Programa Regional y de los Países de Habla Inglesa del Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). | 10 |
| Exposición del señor <i>Alfredo Costa-Filho</i> , Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). | 12 |
| Planificación para una nueva dinámica económica y social. <i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.</i> | 19 |
| Nuevas orientaciones para la planificación: un balance interpretativo. <i>Eduardo García d'Acuña</i> | 25 |
| Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación. <i>Brian Van Arkadie.</i> | 33 |
| La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. <i>Harold D. Linstone.</i> | 43 |
| La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. <i>René Villarreal.</i> | 51 |
| Modelos macroeconómicos y planificación en un futuro incierto. La experiencia francesa. <i>Paul Dubois.</i> | 59 |
| La planificación del desarrollo a largo plazo. Notas sobre su esencia y metodología. <i>Lars Ingelstam.</i> | 69 |
| Más allá de la planificación indicativa. <i>Stuart Holland.</i> | 77 |
| La planificación en la actualidad. <i>Yoshihiro Kogane.</i> | 95 |
| Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. <i>Yehezkel Dror</i> | 99 |

| | |
|--|-----|
| Agentes del 'desarrollo'. <i>Marshall Wolfe.</i> | 111 |
| Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. <i>Carlos A. de Mattos.</i> | 119 |
| Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. <i>Sergio Boisier.</i> | 139 |
| La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina. <i>Joseph Ramos.</i> | 153 |
| Planificación y gobierno. <i>Carlos Matus.</i> | 161 |
| Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. <i>Bernardo Kliksberg.</i> | 179 |
| Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. <i>Adolfo Currieri.</i> | 201 |
| El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. <i>Christian Anglade y Carlos Fortin.</i> | 219 |
| Lista de publicaciones de la CEPAL. | |

Vigencia del Estado planificador en la crisis actual

*Adolfo Gurrieri**

El tema del Estado ha tenido casi siempre en los escritos de la CEPAL un tratamiento paradójico; se lo considera agente decisivo en la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo, pero no se analiza a fondo su cambiante naturaleza. 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 algunas de las críticas que el mismo ha provocado, 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.

En este último sentido se explora el importante problema político referido al papel que el Estado debe tener en la crisis actual, argumentándose 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 giran en torno a tres fórmulas políticas principales (liberal, estatal y democrática) cuyo contenido se analiza y contrasta. Finalmente y con relación al tipo de Estado que se considera deseable se elaboran dos proposiciones básicas: la necesidad de fortalecer el aparato estatal y la de establecer y consolidar las formas democráticas de organización política.

*Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El autor agradece los comentarios de Anibal Pinto y Pedro Sainz.

I

El papel del Estado en la concepción de la CEPAL

1. *Las ideas originales*

En su concepción originaria la CEPAL atribuyó al Estado el papel de protanista 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 sobre todo una respuesta a las consecuencias de la crisis de los años treinta en América Latina. (Prebisch, 1973a; Prebisch, 1973b).

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 base¹. 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 análisis sistemático de esos fundamentos institucionales; quizás su 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

¹Desde 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 mercado— pues puede 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.

papel que el Estado debía cumplir en el mismo. (Rodríguez, 1980; Gurrieri, 1982b).

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 hace posible la gestión privada de las empresas. Por otro, señala las debilidades de algunos de aquellos fundamentos para servir de base eficaz a las decisiones y tareas que exige el desarrollo.

Las debilidades principales derivan de algunas características de los agentes económicos privados y del mercado. Dichos agentes suelen carecer de los recursos y del impulso 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. 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 debilidad 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 carencias 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 exi-

gencias 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 cánones 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 ins-

trumentos 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 mutuo 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 una 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 tener 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. *El Estado organizador y el keynesianismo*

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 inter-

vención estatal vinculadas al pensamiento keynesiano.

En un rápido recuento histórico, conviene recordar que 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 pretensión 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 núcleos 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 dosis 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 evi-

dencia 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, el mismo 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. *El Estado periférico*

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 apéndice 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 siempre 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 periodo 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 (por ejemplo, en las últimas páginas de la “Teoría General”) está de acuerdo con la CEPAL en que el Estado debe desempeñar 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 carácter 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 aquéllos 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. Empeño, la CEPAL no se preguntó entonces si los Estados latinoamericanos estaban a la altura de dichas tareas, si *podrían* realizarlas con éxito.

II

Las críticas a la concepción del Estado de la CEPAL

1. *La naturaleza del Estado*

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 po-

seía 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, constitúan 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, 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 y los recursos que controla el Estado;
- d) *capacidad técnico-administrativa y de gestión* 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 internas.

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 tenía 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. *Algunas dimensiones de la autocrítica*

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 de los 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 dismantelar 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 misma no estaba conforme con su análisis del Estado y por ello se sometió a una crítica pertinaz.

En el desarrollo interno del pensamiento ce-palino, 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 mucha mayor atención al Estado definido como sistema de dominación que como aparato, a las fuerzas sociales y políticas que pugnaban por controlar su estructura institucional que a la conformación y funcionamiento de la misma.

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 racionalidad 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 y de gestión 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 rapidez.

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 había utilizado la CEPAL para los problemas políticos del desarrollo. La concepción del proceso político donde un único actor, el Estado, tenía una influencia decisiva, 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 sobreimpuesto a la sociedad debía ser pensado como una parte de la sociedad; generalmente una parte central y decisiva, pero inextricablemente unida a aquélla. 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 aquél apareciera siendo múltiple y a menudo incoherente; el Estado concebido como sujeto de una racionalidad general superior debía ser sustituido 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.

Ese conjunto de críticas tuvo la suficiente solidez y profundidad como para provocar un impacto profundo en el cuadro convencional en que la CEPAL había 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 Estados ideales cuya existencia siempre se dio por supuesta, sino basándolas en las sociedades y Estados realmente existentes?

3. Otros enfoques críticos

Sin embargo, otras 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 limitado conocimiento que posee de la realidad social estrecha 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 carácter 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 abandonar 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, la CEPAL siempre ha creído que los límites del reformismo y las posibilidades de la planificación democrática son más amplios y profundos de lo que tales críticas sostienen. A su juicio, 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).

4. *La experiencia latinoamericana*

Resulta útil contrastar esta última afirmación con la experiencia latinoamericana. En tal sentido puede sostenerse que la evolución histórica y la situación actual de las funciones y estructura del Estado en América Latina derivan del papel que ha cumplido en los procesos económicos, sociales y políticos, los cuales están vinculados sobre todo a la afirmación de su poder interno y externo. En general, la naturaleza de esos procesos y los problemas que ellos han traído aparejados han hecho que el Estado haya dilatado y diversificado su estructura para absorber funciones cada vez más amplias.

El núcleo central de la acción estatal en el proceso económico ha consistido en sentar las bases económicas y políticas del crecimiento y el desarrollo e impulsarlo mediante actividades reguladoras y productivas. Desde la etapa de crecimiento hacia afuera en adelante, a través de las diversas fases de la industrialización, el Estado ha tenido que ampliar su ámbito de acción debido a que es el principal responsable de la sustentación de esos procesos.

Observada esta evolución desde la perspectiva de la función productiva del Estado, se advierte que en la etapa basada en la exportación primaria éste suministró la infraestructura específica que requería este patrón de crecimiento (caminos, ferrocarriles, puertos); en la fase inicial de

industrialización proveyó además la infraestructura general (como la destinada a las actividades energéticas y a las comunicaciones) y el fomento financiero; y en las fases posteriores de la misma, se hizo cargo también de la industria de insumos básicos de baja rentabilidad relativa de mercado (acero, astilleros, etc.). Conjuntamente con todo ello, a menudo asumía la responsabilidad de explotar los productos primarios de exportación y otras múltiples empresas productivas.

Las causas principales que explican la incidencia creciente del Estado latinoamericano en el proceso económico en general y en la industrialización en particular enraízan en el carácter subdesarrollado y periférico de las economías y sociedades del área. Debido a ese carácter, los agentes privados locales son intrínsecamente débiles frente a los desafíos del crecimiento económico, a la par que los externos son tan poderosos que su penetración irrestricta podría afectar la pretensión de autonomía de todo Estado nacional. La debilidad relativa de unos y la fortaleza de otros, en un marco de crecientes exigencias económicas, financieras y tecnológicas, imponen al Estado un papel cada vez más vasto. Tal situación, sobre todo en las fases iniciales de la industrialización, ha sido característica de la mayoría de los países de desarrollo "tardío", incluidos algunos ejemplos notorios como el Japón. En tales casos, el Estado ha intentado atraer y/o controlar a los agentes externos a la par que favorecer el desarrollo del sector privado nacional; en efecto, a menudo ha creado o fomentado la actividad de este último, al ofrecerle oportunidades de inversión, financiarlo, protegerlo de la competencia externa y de los riesgos internos, asegurarle una demanda estable (mediante el "poder de compra" estatal), brindarle insumos baratos, garantizarle la rentabilidad, etc. Si el subdesarrollo periférico suele caracterizarse por la debilidad de los sectores sociales locales que han sido decisivos en el desarrollo de los centros —tanto la burguesía como el proletariado— desde el Estado con frecuencia se han hecho esfuerzos considerables para vigorizarlos.

El Estado ha fortalecido al sector privado, y el vigor de éste ha servido a su vez para aumentar el poder económico estatal. Empero, ha sido tensa la coexistencia entre el Estado y el sector privado, pues los dos mantienen la pretensión de controlar el proceso económico. La historia de Amé-

rica Latina ofrece muchos ejemplos de la pugna entre "nacionalismo" y "liberalismo", "dirigismo estatal" y "libre empresa", como también de diversas soluciones inestables de convivencia práctica, situadas dentro de una gama que va desde la economía mixta hasta el capitalismo de Estado.

Sin embargo, no se trata sólo de una compleja relación de poder entre dos actores que rivalizan por la supremacía, a la par que se sustentan mutuamente, sino que también ha de considerarse el papel ambivalente que el Estado debe cumplir en el desarrollo de los sistemas capitalistas periféricos. Por lo ya dicho, parece equivocado suponer —con una perspectiva de que el juego es de "suma cero"— que todo incremento de la acción estatal implica una reducción concomitante del ámbito privado; al contrario, parte importante de dicho incremento ha sido una condición necesaria de la expansión privada. Aún más, los sectores público y privado se han entremezclado de manera estrecha en la modalidad predominante de crecimiento, y los casos de mayor éxito de la misma se han basado en una combinación relativamente estable y de mutuo entendimiento.

Esa es una cara de la moneda. La otra deriva del hecho que el crecimiento económico latinoamericano ha puesto de manifiesto tendencias a la heteronomía, la concentración social y regional del poder, la riqueza y el ingreso, la exclusión de vastos grupos sociales de los frutos del crecimiento, y la exacerbación del conflicto social. Estas tendencias provocan desequilibrios que han aumentado por los procesos sociales y políticos de creciente movilización y democratización. Al impulsar el crecimiento económico, el Estado ha debido resolver difíciles desequilibrios sectoriales; del mismo modo ha debido actuar en relación con los conflictos sociales que surgen del propio crecimiento, de la disparidad entre éste y las expectativas de la población, y de las demandas sociales y políticas derivadas de la movilización y la democratización.

En efecto, la acción del Estado en el proceso social está dirigida primordialmente a afrontar las dificultades originadas por la confluencia de las corrientes contrapuestas de un proceso económico concentrador y excluyente y un proceso social impulsado por el principio de la distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Ello implica asumir la responsabilidad de mitigar las desigualdades sociales y regionales y promover una amplia política social.

Asimismo, con relación al proceso político el Estado también ha enfrentado tendencias contrarias. Además de las funciones clásicas relativas a su consolidación interna y externa, el Estado debe, por un lado, garantizar la vigencia de un orden institucional cuyo dinamismo impulsa una concentración creciente del poder económico y, por otro, no sólo representar una instancia de racionalidad general, que supere los poderosos intereses particulares, sino también constituirse en un ámbito institucional flexible que incorpore a todas las fuerzas sociales activadas por la democratización.

Tales son, en apretada síntesis, los principales desafíos que afronta el Estado en los planos económico, social y político. Las formas concretas en que han sido encarados son muy diversas, lo mismo que las prioridades que entre ellos se han establecido, pero, en su conjunto, han determinado los rasgos principales de la anatomía y fisiología de los actuales estados latinoamericanos. Dichos desafíos aumentaron durante los años recientes debido a la crisis económica y a los procesos de redemocratización, de modo que el dilema no consiste en saber si el Estado debe intervenir o no, porque de hecho lo hará y en gran escala, sino en determinar cuáles debieran ser las características de la acción del Estado en las circunstancias históricas concretas de la América Latina actual y en el marco de estrategias orientadas hacia la democracia, la autonomía, el crecimiento y la equidad.

III

La construcción del Estado

1. *Las fórmulas políticas*

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" claves, 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, 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 excluidos o subordinados en las dos fórmulas anteriores— y la racionalidad que debería orientar al mismo debería surgir de la interacción entre ellos y de la toma de decisiones acorde con los mecanismos democráticos.

Esta presentación sucinta de tres fórmulas políticas tan importantes puede resultar simplista; 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 exarcebadas 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 unánime, 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.

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 asumir una forma "perversa". En realidad, 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.

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; en una economía que mantenga sus fundamentos sería ingenuo ignorar tal poder 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 cálculo y, por ende, su comportamiento económico.

Por tales razones, los actores y racionalidades de la fórmula liberal deben cumplir un papel en cualquier fórmula política realista que pretenda aplicarse a tal tipo de organización económica. 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 junto a la necesidad de su papel orientador e 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 suele orientarse únicamente por criterios técnicos y que a menudo su actividad está influida 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 influido 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 una economía mixta, 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 cualquiera 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 dosis de originalidad y flexibilidad.

2. La fórmula política deseable

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 requerirían 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 deberían orientar a una estrategia 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 la heterogeneidad estructural, con sus disparidades de productividad e ingreso entre regiones y sectores económicos, la aguda desigualdad de poder y de condiciones y posibilidades de vida entre grupos sociales, la existencia de grupos excluidos 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 tener un papel principal.

Tercero, en la actual situación internacional

cobran primacía las tendencias que debilitan la capacidad de gobernar y reducen los márgenes de autonomía de los gobiernos 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 "eficiencia social" de la acción global del Estado; eficacia social que se expresa en 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 aun mediante la compulsión (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 ciudadanos, otorguen legitimidad 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 consi-

deradas 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 los mecanismos autoritarios de toma de decisiones pues ellos se contraponen a 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 funcionamiento

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 partidos políticos, en elecciones libres, instituciones parlamentarias, y en los derechos civiles y políticos en que dichos mecanismos se fundamentan. Los obstáculos que la aplicación plena de tales mecanismos 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 promisoriosa en el esfuerzo de construcción de formas de armonización y concertación de intereses; empero, así como aquéllas 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 lograra, 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 dimensiones del proceso de democratización —instituciones 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 Sainz, 1983). Cuando ya no es posible presuponer la existencia cierta 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 socieda-

des 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 espuria e inestable de democracia.

Referencias bibliográficas

- 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, abril.
- Boeninger, Edgardo (et al.) (1976), Documentos presentados al Seminario sobre Estado 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*, N° 5.
- Cardoso, F. H. y Faletto E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, Editores.
- Cordera, Rolando (1979), Estado y economía en México: la perspectiva histórica. *Economía de América Latina*, N° 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, N° 18.
- (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.
- (1982b), Democracia y políticas neoliberales, CEPAL, (mimeo).
- Gurrieri, Adolfo y Sainz, 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, N° 3, septiembre.
- Hearn, Frank (1983): *The corporatist mood in the United States*, Telos, tercer trimestre.
- ILPES (1973): *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo XXI, Editores.
- (1974) *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, México, Siglo XXI, Editores.
- Kesselman, Mark (1983), From State theory to class struggle and compromise: contemporary marxist political studies, *Social Science Quarterly*, Vol. 64, N° 4, diciembre.
- 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 (Refle-

- xões sobre o caso brasileiro), *Pensamiento Iberoamericano*, N° 5.
- Matus, Carlos (1980): *Planificación de situaciones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1972) *Estrategia y plan*, México: Siglo XXI, Editores.
- Medina Echavarría, José (1963): *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*. Buenos Aires, Solar Hachette.
- (1972): La planeación en las formas de racionalidad, en *Discurso sobre política y planeamiento*, México: Siglo XXI, Editores.
- (1977): Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre.
- Myrdal, Gunnar (1961): *El Estado del futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1968): *Asian Drama, An inquiry into the poverty of nations*. Gran Bretaña: Allen Lane.
- 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, N° 2.
- (1982): *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- 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).
- (1973b): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile (la primera edición data de 1954).
- (1981): *Crítica al capitalismo periférico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 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.