

INT-1057

C.2

Sólo para Participantes
ORIGINAL: ESPAÑOL

6 de mayo 1991



LA REFORMA DEL ESTADO LATINOAMERICANO EN LOS OCHENTA

Algunas Reflexiones y Propositiones Metodológicas

JORGE HEINE

Documento a ser presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública organizado por el Proyecto HOL/90/S45 "Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" en Santiago, Chile, durante el período 6 - 8 de mayo 1991. Las opiniones expresadas en este estudio, son de la exclusiva reponsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Introducción

En su seminal obra Bringing the State Back In, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol señalan la necesidad de realizar "investigaciones comparadas respecto de cuándo y cómo estructuras estatales establecidas, particularmente sus aspectos administrativos y fiscales, son reorganizadas y con qué efectos en las capacidades de realizar políticas y en los patrones de relaciones establecidas de organizaciones estatales y actores a grupos".¹ Subrayan, asimismo, que estas investigaciones deberían ser especialmente significativas en el caso de los estados más establecidos, como los de Europa, Norteamérica y América Latina.

Las reformas introducidas en numerosos países de América Latina durante los ochenta, gatillados en gran parte por la crisis de la deuda, ofrecen una interesante oportunidad de llevar a cabo parte de ese programa de investigación, programa de un potencial teórico extremadamente rico.

Pese a las indudables complejidades inherentes a un proyecto de investigación tan amplio y ambicioso, las condiciones para la realización del mismo no dejan de ser relativamente auspiciosas. La existencia de un grupo de estados con ciertas características mínimas en común, que durante un determinado período acometen un conjunto de re-

formas de su aparato estatal, muchas de ellas orientadas en una misma dirección (esto es, de disminución del rol del sector público en distintas áreas, de apertura a la economía, de privatización de empresas estatales, etc.) en un entorno internacional definido fundamentalmente por el peso de la deuda externa de la región, establece ciertos parámetros dentro de los cuales la investigación comparada puede ser fructífera.

Para ello, sin embargo, es imperativo evitar las falacias en que se ha incurrido en el pasado en el debate sobre el estado de América Latina. A comienzos de los noventa, la "moda" pareciera estar dictada por el lema "mientras menos estado, mejor", invirtiendo lo que para muchos era la sabiduría convencional hace un cuarto de siglo. Cualesquiera sea la posición tomada al respecto, los términos de la discusión se continúan dando en términos abstractos, cuasi hegelianos, que aluden a "esencias" del estado y la labor que realiza o puede realizar. Por distintas razones, que no es del caso elaborar aquí, incluso en el ámbito académico el debate en torno al estado latinoamericano se ha dado más en el plano prescriptivo que en el analítico. El resultado es que la literatura acerca del funcionamiento real del estado latinoamericano tiende a ser bastante menos detallada que de la que disponemos acerca de lo que éste debería o no hacer.

Ello se ha visto, en buena medida, agravado por el papel muy prominente que han asumido los economistas en este debate. La ciencia económica se caracteriza, ante todo, por un manejo extremadamente sofisticado de razonamientos hipotético-deductivos a partir de ciertos supuestos, complementados por el tratamiento matemático de data agregada provista por fuentes oficiales o generada independientemente. Una consecuencia de ello es un salto del plano del razonamiento abstracto al del resultado empírico reflejado en las estadísticas, sin atravesar por la compleja pero vital etapa de examinar en el terreno lo que los distintos agentes económicos (y políticos y sociales) hacen o dejan de hacer y que les permite llegar a unos u otros resultados.

En ese sentido, el tipo de trabajo desarrollado por los politólogos puede contribuir en una medida importante a incrementar nuestra comprensión de los cambios que se han ido dando en la naturaleza del estado latinoamericano en los ochenta. El tipo de análisis desarrollado por Guillermo O'Donnell y Alfred Stepan en la materia es de gran trascendencia, aunque no ha estado enfocado en las reformas que se han dado en los ochenta.²

Lo que se necesita, entonces, es la realización de análisis concretos de las labores efectuadas por los dis-

tintos componentes de los estados latinoamericanos, su interacción con la sociedad civil que nos permita identificar las condiciones bajo las cuales éstas son efectivas o no, logran sus objetivos o no lo hacen, mejoran la calidad de vida de la población o simplemente contribuyen a su deterioro.

Dos conceptos claves en ese sentido son el de "autonomía" y el de "capacidades". El primero alude al grado en el cual el aparato estatal escapa al control de distintos grupos sociales y es capaz de articular una visión de los intereses de la sociedad en su conjunto, visión que de alguna manera guía la realización de sus labores. En la concepción marxista del Estado, esta autonomía, si existe, es mínima, ya que el Estado sería instrumentalizado por las clases dominantes para sus propios objetivos. En la perspectiva weberiana, por otra parte, el Estado sí puede convertirse en un ente autónomo, para lo cual la existencia de un sistema burocrático altamente centralizado, integrado por funcionarios de élite, es un requisito fundamental.

La noción de capacidades, a su vez, se refiere a las "destrezas" de que dispone el Estado para proveer a la sociedad los bienes colectivos que ésta requiere. De acuerdo a la visión liberal imperante hoy en día, esas "destrezas" serían mínimas, y, salvo labores de orden público y de defensa, las capacidades de los actores privados para llevar

a cabo esas labores serían, como regla, muy superiores. Como en el caso de la autonomía, sin embargo, el asumir la existencia a priori de ciertas características del aparato estatal es menos útil que establecer empíricamente sus variaciones a través del tiempo y del espacio. Una pregunta central de todo estudio sobre el estado latinoamericano, entonces, debería referirse al grado de autonomía del mismo respecto de la sociedad. Otra sería desagregar las diferentes capacidades (para proveer servicios, para desempeñarse en el sector productivo, para regular distintos tipos de actividades) del Estado con el fin de establecer qué Estados tienen qué destrezas, y cuáles son las condiciones determinantes de ello. El poder conceptualizar las dimensiones de la "capacidad estatal" es un desafío clave en esta materia. El tipo de organizaciones estatales más adecuadas para llevar a cabo cierto tipo de labores, los recursos que pueden movilizar para ello y las habilidades que se despliegan con ese objetivo pasan a ser algunas de las dimensiones a explorar en esta materia.³

El método de la comparación estructurada-focalizada

Como bien señala el documento-esquema del proyecto, un estudio de los procesos de reforma del estado en América Latina debe necesariamente plantearse en términos de un

enfoque de economía política que permita el "análisis de experiencias concretas de reforma intentadas en la región".

El problema metodológico central de un enfoque de esta naturaleza radica en cómo lograr la reconciliación de dos objetivos aparentemente contradictorios. Por una parte, el realizar estudios lo suficientemente rigurosos y detallados de las experiencias de reforma en la media docena de países seleccionados como para tener una noción bastante aproximada de lo que ocurrió en cada una de ellas. Por otra, en cómo poder traducir estos estudios de caso en un conjunto de proposiciones lo suficientemente generales como para permitir el destilar ciertas "propuestas de políticas públicas y reformas eficaces" a partir de ellas.

En alguna medida, de lo que se trata es de extraer ciertas "lecciones" de la experiencia latinoamericana en materia de reforma estatal. ¿Cómo lograr esto? La clave pareciera estar en traducir estas "lecciones" en algún tipo de teoría formulada en términos más amplios que una mera colección de estudios de casos, pero que se construya a partir de los mismos.

En ciencia política, la inaplicabilidad del método experimental y del método estadístico a muchos de los problemas que interesan a los politólogos ha contribuido a

darle una gran impulso al método comparado,⁴ por una parte, y a los estudios de caso,⁵ por otra. Un enfoque particularmente fructífero, que integra aspectos de ambos lo constituye el desarrollado en Stanford por Alexander George, con el nombre de "método de comparación estructurada-focalizada". Aunque el mismo se ha utilizado sobre todo en el análisis de distintas áreas temáticas en las relaciones internacionales, no hay razón alguna por la cual no se pueda aplicar igualmente a problemas de economía política latinoamericana.⁶

El principio básico del cual parte este método es el de formular los aspectos idiosincráticos, únicos de la explicación de cada caso en términos de variables más generales. En vez de recurrir a factores tan difusos como "la tradición política mexicana", por ejemplo, para explicar el relativo éxito con que ese país ha logrado aplicar su política de apertura comercial, sería necesario desagregar ese término y replantearlo en términos de variables como la relativa centralización del estado, la debilidad de la oposición política y el grado de dependencia del comercio con los Estados Unidos (por citar algunos posibles ejemplos) para avanzar una interpretación en la materia. Lo importante, desde luego, es poder desarrollar indicadores que permitan medir fluctuaciones en las distintas variables bajo consideración. Un conocimiento detallado del país cuyo

caso se analiza (en este caso México) es un activo importante para el investigador, pero sólo si la investigación se efectúa a partir de un conjunto de preguntas comunes a todos los demás estudios de casos, preguntas que hacen posible la identificación de las variables independientes que permiten explicar el éxito o fracaso de las reformas acometidas.

A diferencia del método generalmente empleado por los economistas, en que se da un paso muy rápido del plano hipotético-deductivo al crítico-prescriptivo, este método es esencialmente analítico-inductivo --esto es, se desarrolla a partir de la investigación empírica de la realidad. Y antes de pasar al plano prescriptivo, exige el desarrollo de una teoría explicativa del fenómeno en cuestión-- en este caso, la reforma del estado latinoamericano.

La posibilidad de teorizar --en definitiva de generalizar-- utilizando algún tipo de comparación controlada en situaciones en que el número de casos es demasiado pequeño como para realizar correlaciones estadísticas significativas, entonces, depende de la utilización de un tipo de análisis "disciplinado-configurativo" de cada uno de los casos, en vez del enfoque "configurativo-idiográfico". La utilización de variables de carácter general en vez de explicaciones idiosincráticas marca la diferencia fundamental entre estos dos enfoques.

Una adecuada definición de la clase de acontecimientos a analizar (en este caso, la reforma del estado) y un tratamiento selectivo y focalizado de cada uno de los estudios de caso por parte de los investigadores, son, naturalmente otros requisitos fundamentales para la aplicación exitosa de este método analítico. La investigación debe estar centrada en las preguntas estimadas como relevantes y no necesariamente en una mera acumulación de todo el material disponible sobre el tema. De nada sirve tener un conjunto de preguntas comunes para todos los casos si las mismas han sido improvisadas o formuladas de manera ad hoc.

Habiendo dicho esto, el resto de este documento estará destinado a un examen más pormenorizado de los pasos específicos que implica la utilización del método de comparación estructurada-focalizada desarrollado por George.

Del Diseño a la Destilación Teórica

Como indica el Cuadro 1, el diseño del proyecto de investigación es absolutamente crucial para el éxito del mismo. Aunque la clase de evento a ser analizado (reformas del estado en América Latina en los ochenta) está definida con bastante claridad, no necesariamente ocurre lo mismo con los marcos teóricos disponibles sobre el tema. Desde luego, y por distintas razones, la literatura existente

C u a d r o 1

El método de comparación
estructurada-focalizadaI. Diseño

1. El problema
2. Especificar condiciones y variables
3. Seleccionar casos
4. Fijar tipo de variación de variable dependiente
5. Formular preguntas a efectuar

II. Realización de estudios

6. Investigar variedad de distintos patrones causales
7. Identificar condiciones bajo las cuales se da cada uno.

III. Teorización

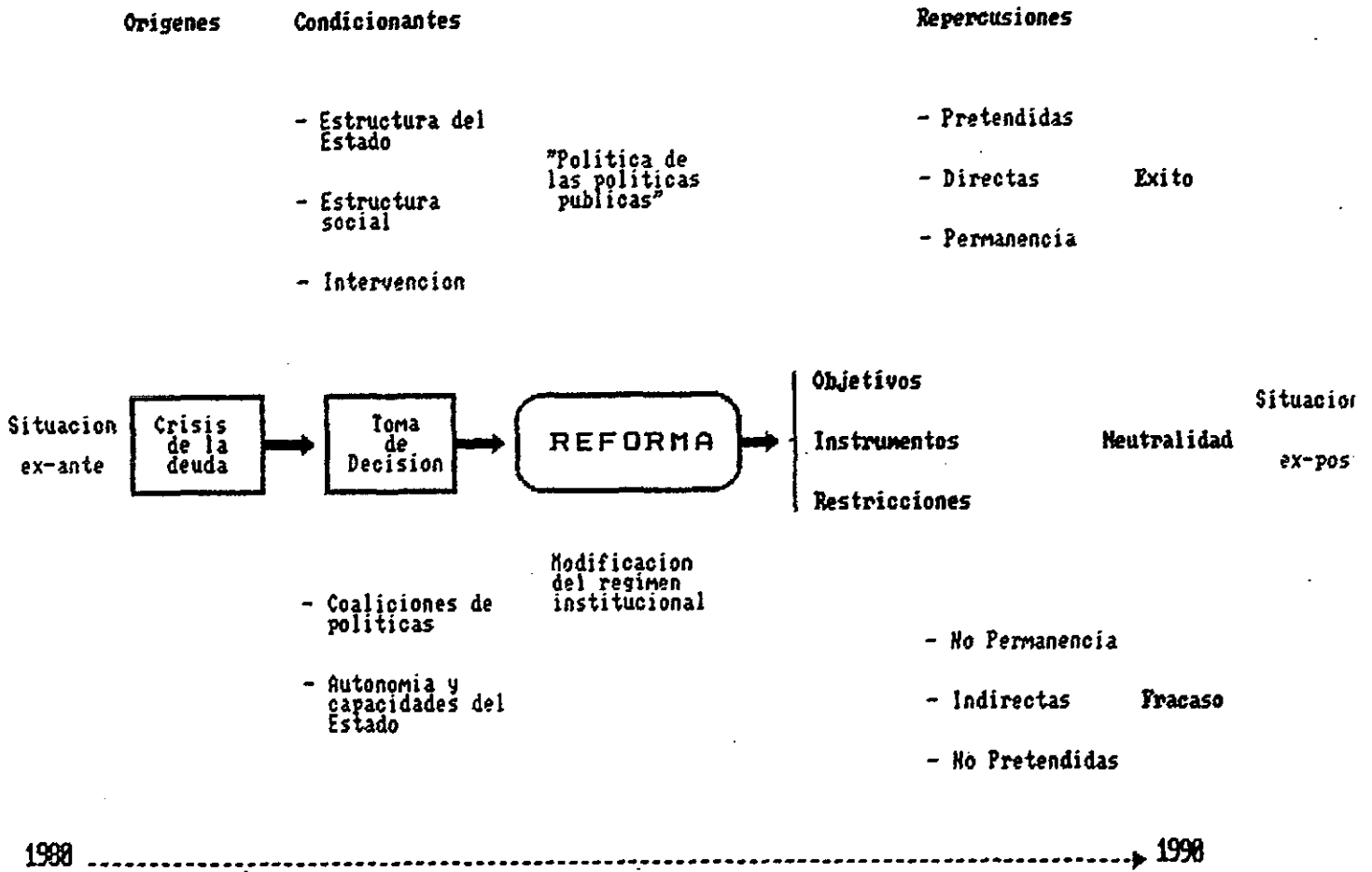
8. Generar un patrón causal distinto a partir de cada caso
9. Desarrollar teoría tipológica del fenómeno
10. De la tipología a la explicación

Fuente: Adaptado de Alexander L. George, "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison", en Paul Gordon Lauren (comp.) Diplomatic History: New Approaches (Nueva York: The Free Press, 1979).

sobre reformas del estado existentes en términos más amplios --entre las que podríamos encontrar la liberal, la marxista y la orgánica-corporativista, entre otras, y algunas más específicas de aplicación a sólo algunos estados latinoamericanos, como la del estado burocrático-autoritario.⁸ No se trata necesariamente de optar por una de ellas como vertiente exclusiva de interrogantes, sino más bien tenerlas presente para efectos de posible refinación de distintas proposiciones que emanan de las mismas.

Presumiblemente, la variable dependiente está constituida por el "éxito" o "fracaso" de las reformas instituidas. Si bien en algunos casos puede ser relativamente fácil el desarrollar indicadores para medir ese resultado (en el caso de una reforma tributaria, por ejemplo, si aumentan o no las recaudaciones fiscales), en otros puede ser más complicado (como en el caso de programas sociales). En todo caso, lo importante es ponerse de acuerdo, en la medida de lo posible, en la mayor cantidad de indicadores comunes para cada una de las reformas en cuestión, aunque no necesariamente la data esté disponible en todos los países. De la misma forma, y aquí el flujograma muy tentativo y preliminar presentado en el Cuadro 2 puede prestar alguna utilidad, es imperativo especificar las variables independientes a considerar en el estudio, así como las que se mantendrán constantes y las que no.

Cuadro 2
Flujograma de Reformas del Estado en America Latina



Fuente: Compilado por el autor

La selección de los casos a analizar es, desde luego, otra tarea decisiva. Los países identificados en el esquema del proyecto (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México) tienden a ser los de mayor territorio y población ¿Constituyen, asimismo, los casos más interesantes de reforma del estado en los ochenta? La eventual decisión de escoger a Bolivia o Costa Rica debería depender al menos en parte de si el criterio es el tener una muestra más representativa de países (en cuyo caso la opción debería ser por Costa Rica, tanto por su tamaño, como por su ubicación geográfica y pertenencia a la subregión centroamericana, que difiere en algunos importantes aspectos de la sudamericana) o si las pautas decisorias son otras.

En este tipo de método de análisis con un número relativamente pequeño de casos, los mismos no necesariamente deben ser representativos del universo al cual pertenecen: el criterio fundamental que debe guiar su selección es la variedad que existe entre ellos, esto es, que aparezcan diferencias significativas en la variable dependiente y/o las independientes. Esto debería ser tomado en cuenta al hacer la selección final de los casos a ser examinados.

Otro aspecto crucial es la operacionalización del resultado eventual de las reformas que se intenta medir-- esto es, la especificación lo más afinada posible de la

variable dependiente. Y esto, naturalmente, está muy unido a la identificación del tipo de data que se va a requerir en cada estudio de caso, esto es, de las preguntas generales a formular de cada reforma en cada país. El diálogo entre especialistas en cada una de las cinco áreas de reforma del Estado a estudiar (tributaria, de programas sociales, de empresas públicas, del régimen comercial y de apertura financiera) con colegas que conocen bien cada uno de los países involucrados puede ser una forma de avanzar en esta materia, y la posibilidad de ir revisando sobre la marcha al menos parte del diseño inicial del proyecto debe ser considerada. En ese sentido, el diseño de investigación debe ser lo suficientemente flexible como para reflejar los obstáculos y/o realidades que los investigadores vayan encontrando en el terreno.

La realización del trabajo de campo, entonces, debe estar orientada no tanto a "sumergir" al especialista en todo el material disponible sobre, digamos, la privatización de empresas públicas en Argentina, sino que a obtener la data especificada requerida por las preguntas formuladas en el paso 5. Es a partir de ellas que el investigador desarrollará su explicación del eventual resultado de esa reforma, explicación que debe necesariamente ser planteada en términos de las precondiciones existentes, así como de

las variables independientes e intervinientes señaladas en el diseño.

Estas preguntas deben reflejar las metas del proyecto así como el marco teórico que lo informa. Deben ser lo suficientemente generales como para poder aplicarse a todos los casos; a su vez, no precluyen que cada investigador formule preguntas más específicas respecto de cada uno de los casos particulares; de hecho, lo debe hacer.

El estudio de caso, entonces, debe estar guiado por el marco analítico que informa las interrogantes centrales que formula el investigador, pero debe al mismo tiempo poder captar en toda su riqueza y sutileza el proceso histórico que llevó al éxito o fracaso de la reforma en cuestión. El paso de la descripción a la imputación de causalidad es decisivo. Para llegar a ella, el investigador debe necesariamente considerar también explicaciones alternativas, descartando aquéllas que no correspondan a la data disponible.

Una vez que los estudios de caso han sido completados es posible comenzar el proceso de generalización a partir de los mismos. Un desafío central en este sentido es identificar los distintos patrones causales que llevan a resultados distintos en cada caso. De lo que se trata es de uti-

lizar cada caso para establecer la medida en que difiere de otros, dentro del conjunto de variables del marco analítico inicial. Como ha señalado George, la idea es utilizar cada caso como un "caso desviado". Tomando, por ejemplo, el caso de la reforma tributaria, es posible imaginar un arco bastante amplio de resultados, desde "éxito total" hasta "fracaso total". Si ubicamos cada uno de los seis países dentro de ese arco, la pregunta a formularnos en esta etapa sería por qué cada uno de ellos se desvía de la media, y cómo puede explicarse ello a partir de las variables identificadas inicialmente y/o confirmadas en el curso de la investigación, que pueden ir, en este caso, desde incompetencia de los inspectores de impuestos hasta el tamaño de la economía informal, pasando por numerosas otras. En todo caso, el objetivo sería poder desarrollar alguna tipología de estos distintos casos.

Es posible argumentar que el tipo de "teoría tipológica" emergente de un ejercicio de generalización como este necesariamente arroja una teoría menos ambiciosa que las teorías explicativas clásicas (al ser más diferenciada es menos elegante que éstas). Al mismo tiempo, podría señalarse que una teoría de este tipo tiene mayor utilidad para los formuladores de política, ya que les posibilita un diagnóstico más fino de la situación en que se encuentran, y qué tipo de variable necesitan manipular para obtener el

resultado deseado. A diferencia del esfuerzo científico tradicional, caracterizado por el afán de realizar generalizaciones, leyes y teorías del alcance más amplio posible, una teoría tipológica es más modesta, y uno de sus propósitos es aumentar nuestra comprensión de casos particulares, más que construir generalizaciones de validez universal.

Al emplear el método de comparación estructurada-focalizada de lo que se trata es de "identificar las variedades de patrones causales que se pueden dar para un fenómeno determinado". El desafío radica en establecer las condiciones bajo las cuales se dan uno u otro de ellos, más que de cuantificar las posibilidades que ello ocurra.

N O T A S

1. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, (comps.), Bringing the State Back In (Cambridge: Cambridge University Press, 1985) p. 361.
2. Esta obra ha estado orientada, sobre todo, al análisis de los regímenes militares establecidos en el Cono Sur en los años sesenta y setenta. Ver Guillermo O'Donnell, Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in Southamerican Politics (Berkeley: Institute of International Studies, 1973) y Alfred Stepan, The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil (Princeton: Princeton University Press, 1974). Véase también su Democratizing Brazil (Oxford: Oxford University Press, 1989) y su capítulo en el libro de Evans et al.
3. Para ésta y otras útiles distinciones, véase Dietrich Rueschemeyer y Peter B. Evans "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention" en Evans et al., pp. 44-77.
4. Para un excelente análisis del método comparado, véase Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method", American Political Science Review, septiembre de 1971.
5. Sobre el estudio de casos, véase Harry Eckstein, "Case Study and Theory in Political Science", en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby, Handbook of Political Science, Tomo 7 (Reading, Mass: Addison Wesley, 1975).
6. Véase, Alexander L. George, "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focussed Comparison", en Paul Gordon Lauren (comp.), Diplomatic History: New Approaches (Nueva York: The Free Press, 1979). Este artículo constituye la presentación formalizada del método aplicado anteriormente por George y sus colaboradores en sus libros The Limits of Coercive Diplomacy: (con David K. Hall y William K. Simons), Boston: Little, Brown, 1971; y Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice (con Richard Smoke), Nueva York: Columbia University Press, 1974. Lo señalado en este documento recoge los planteamientos de

George en Lauren así como en distintos seminarios tomados por el autor con George en Stanford.

7. Para una buena discusión de estas tres teorías, ver Alfred Stepan, The State and Society: Peru in Comparative Perspective (Princeton: Princeton University Press, 1977) pp. 3-45.
8. Ver O'Donnell, op cit, así como David Collier (comp.), The New Authoritarianism in Latin America (Princeton: Princeton University Press, 1978) y James M. Malloy (comp.) Authoritarianism and Corporatism in Latin America (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977).

