

LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

Por PEDRO NARBONDO

Sin ninguna duda, el estudio, tanto teórico como empírico, del Estado constituye una de las tareas más importantes que se le plantean a las ciencias sociales en América Latina. Y no solamente es una de las más importantes, sino que, hoy por hoy, se va volviendo una de las de más actualidad, ya que, en la medida que la generalidad de los países del continente han comenzado a superar la fase de transición a la democracia, se plantea con más urgencia que nunca el problema de qué tipo de Estado se está forjando en esta nueva etapa de la historia de América Latina. Una interesante visión de conjunto de esta problemática se encuentra en *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, obra colectiva compilada por P. GONZÁLEZ CASANOVA. Como el título lo indica, el libro aporta, a través de varios autores, una visión actualizada de la teoría sobre el Estado en América Latina, así como diversos análisis concretos sobre las transformaciones de éste en los diferentes países.

P. González Casanova plantea la existencia de cuatro grandes corrientes en el pensamiento contemporáneo sobre teoría del Estado. La teoría liberal sostiene la tesis del Estado mínimo y la política del poder. La segunda gran corriente que marcó el pensamiento latinoamericano es, según González Casanova, la marxista-leninista de la URSS y de sus aliados. Esta concepción ha evolucionado muy poco desde Lenin, por lo que sus aportaciones para la comprensión de la compleja evolución del Estado actual son muy limitadas. La tercera corriente importante es la socialdemócrata, basada en el *Welfare State* y la negociación en las relaciones obrero-patronales. En principio, esta corriente, ante la crisis del capitalismo de los años setenta y ochenta, replanteó el problema de la relación entre propiedad pública y social y propiedad pri-

vada, tratando de extender y profundizar aquéllas. Pero esa tendencia es paulatinamente reemplazada por la lucha exclusivamente salarial y distributiva. La cuarta corriente teórica sobre el Estado es la del nacionalismo anti-imperialista, surgido sobre todo a partir de 1959. La crítica del neocolonialismo es completada con una puesta en cuestión del propio capitalismo. Los desarrollos más recientes se encuentran en la teoría del Estado en Centroamérica. Sus tesis principales son la necesidad de un Estado fuerte para conducir el desarrollo y evitar el asedio y desestabilización del imperialismo, un Ejército fuerte, pero entendido como pueblo armado, y construcción de una sociedad civil homogénea a través de reformas económicas y sociales. Estos últimos puntos constituyen, según González Casanova, el aporte más novedoso de esta corriente, ya que afectan a los planteamientos clásicos de la relación entre Estado y sociedad civil.

Es en este sentido en el que insiste O. Ianni (P. GONZÁLEZ CASANOVA, 1990). Según Ianni, la reflexión sobre el Estado se puede desarrollar mucho si se analiza también su relación con la sociedad civil. En torno al análisis de la sociedad civil, existen, según este autor, tres corrientes principales: la corriente autoritaria, que considera a la sociedad civil como multitud; la liberal, que la identifica con el pueblo, y la marxista, que la considera como el terreno de la lucha de clases. La primera considera que la inestabilidad crónica de América Latina se debe a que su sociedad civil es congénitamente débil y gelatinosa. Ante esto, la única solución es un Estado fuerte y autoritario, ya que éste es el único actor organizado y coherente de la sociedad. La segunda es la corriente liberal, que considera que, a pesar de la heterogeneidad de la sociedad civil, en América Latina es posible su organización como pueblo, es decir, como comunidad de ciudadanos. Pero, según Ianni, esta corriente ha sido hasta ahora débil, y muchas veces los propios liberales han llamado a las puertas de los cuarteles ante el temor de los desbordamientos populares. La tercera corriente, de pensamiento sobre la sociedad civil, es la marxista. Aquí la sociedad civil no se agota en el pueblo, sino que se la identifica como el espacio de las luchas de clase.

Ianni sostiene que la que ha predominado en la realidad es la versión autoritaria de la sociedad civil. Es decir, históricamente, la realidad latinoamericana ha correspondido a la idea que de la sociedad civil tiene la corriente autoritaria. En América Latina, la revolución burguesa desarrolló muy poco la sociedad civil y, por consiguiente, no se ha podido constituir plenamente la comunidad de ciudadanos ni se han podido establecer sin distorsiones las relaciones de reciprocidad y confrontación de las clases sociales, lo cual repercute sobre las características de los Estados de la región.

M. Kaplan (GONZÁLEZ CASANOVA, 1990) distingue tres períodos en el

desarrollo de los Estados latinoamericanos. El primero es el del Estado clásico oligárquico, y va desde la independencia hasta principios del siglo XIX. En este período, el Estado latinoamericano se va desarrollando como aparato político-administrativo-militar, que ejerce la supremacía sobre una sociedad civil larvada. El segundo período va desde principio del siglo hasta 1930. Se caracteriza por la irrupción de las clases medias y populares en la vida política y se concretiza en la ampliación de la democracia formal y un moderado reformismo compatible con el orden tradicional en lo social. Ejemplo de esto son el radicalismo en Argentina, el alessandrismo en Chile, el batllismo en Uruguay, la revolución mexicana y el nacimiento del vanguardismo brasileño y el aprismo peruano. El tercer período va desde la crisis del treinta hasta los años ochenta, y se caracteriza por la crisis estructural permanente. Según Kaplan, durante todo este período predomina un conservadurismo modernizante, que intenta imitar, rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, el modelo de desarrollo de los países capitalistas. El resultado es un proceso en el cual el capitalismo se impone como modo de producción, pero sin lograr integrar amplios sectores de la economía y de la sociedad. Con esto, la heterogeneidad, la fragmentación e hibridez de la sociedad civil se vuelve permanente. Esto trae como consecuencia una situación de permanente conflicto social e inestabilidad política, que tiene por consecuencia el desarrollo de la autonomía del Estado, acompañada de un mayor dirigismo y autoritarismo en su relación con la sociedad civil. La politización de las Fuerzas Armadas y los regímenes que Kaplan llama neofascistas son la expresión extrema y el corolario de ese proceso de desarticulación de la sociedad civil y de autonomización del Estado. Pero al llegar a este extremo, la desarticulación de la sociedad civil se transfiere al propio Estado. Al asumir el Estado burocrático autoritario la responsabilidad de transformar la sociedad, la burocracia militar y civil se vuelve la única correa de transmisión de las demandas de la sociedad civil. Con esto, la unidad de la burocracia se rompe, ya que debe hacerse cargo de demandas contradictorias y conflictivas de la sociedad civil. En particular, por las características de los regímenes autoritarios, las demandas corresponden sobre todo a las clases dominantes, aunque no pueden excluir completamente las de las clases bajas. Pero sólo con las de las clases altas ya se produce un proceso de desintegración de la unidad del aparato burocrático y militar. Las clases altas, por un lado, le transfieren los problemas para que se los solucionen, y por el otro, le niegan los medios para resolverlos debido a sus intereses parciales y contradictorios. Así, el Estado, que por su autonomía aparecía como el único factor de orden y coherencia, al asumir la dirección autoritaria de la sociedad civil, ve cómo se rompe su coherencia y efectividad. Su falta de apoyo mayoritario los hace vulnerables ante las presiones contradictorias de

minorías con importantes recursos de poder, pero sin homogeneidad para imponer un modelo coherente. Esto explica el fracaso de los regímenes militares y la vuelta a la democracia como forma de racionalizar la canalización de los diferentes intereses de la sociedad civil. Pero con esto surge también el problema de saber cómo el Estado democrático logrará evitar que la heterogeneidad de la sociedad civil y la falta de proyecto hegemónico se traduzca en ingobernabilidad e ineficiencia.

Dentro de este problema se enmarca la discusión en torno al papel del Estado en la economía. Para algunos, la experiencia del intervencionismo estatal desde los años treinta, así como la evolución de la economía mundial, muestran claramente que el Estado debe renunciar lo más posible a la intervención dirigista de la economía y de la sociedad civil. Pero ante esto surge el problema de que no es solamente el Estado quien mostró su incapacidad para producir un desarrollo coherente, sino que, en América Latina, la sociedad civil, por su heterogeneidad y falta de proyecto hegemónico, fue también fuente de incoherencia e ineficacia. En este debate se inscriben los libros *La modernización del Estado empresario en América Latina*, de F. JEANNOT, y *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, compilación de las ponencias presentadas al Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Económica y Gestión Pública con motivo del XXV Aniversario del ILPES. En ambos libros, el tema central es el rol del Estado en la economía.

Jeannot analiza la crisis del Estado intervencionista en América Latina y su futuro. En ese sentido, el centro de su análisis es la demostración de que Estado y mercado no pueden ser conceptualizados separadamente, sino que existe una unidad orgánica entre ellos. La existencia tanto del Estado como de la economía implica necesariamente la intervención de aquél en ésta y viceversa. Por consiguiente, el problema no es si debe o no intervenir, ya que la no intervención es imposible, sino qué tipo de intervención es necesaria. Analizando las transformaciones actuales de las articulaciones entre los Estados y dentro de ellos, el autor defiende la idea de que el Estado en América Latina no puede ni debe renunciar a sus responsabilidades económicas, sino que debe modernizarse y transformarse para ser capaz de coordinar las transformaciones económicas.

Las características concretas de lo que ha sido y de lo que puede y debe ser en el futuro esta intervención es el tema de las ponencias compiladas en el libro *La democracia frente al reto del Estado eficiente*. Alfredo Costa Filho resume su posición en tres grandes proposiciones. La primera es un casi postulado: «La planificación es necesaria en las economías de mercado.» Los postulados no requieren demostración, pero, puesto que se trata de una idea fuertemente contestada por los defensores de la libertad total de mercado,

Costa Filho lo precede de un «casi» y lo justifica con seis argumentos desde diferentes puntos de vista: *práctico*: coexistencia de diversas formas de propiedad que es necesario armonizar; *teórico*: demanda y oferta no coinciden jamás automáticamente a largo plazo; *técnico*: por diversas razones, en la actualidad, los sistemas de precios relativos orientan mal la asignación de recursos; *táctico*: los propios organismos financieros internacionales, son reacios a apoyar países sin programas; *estratégico*: un plan es fundamental para darle continuidad y coherencia a largo plazo a la movilización de las energías y recursos de un país, y *lógico*: la especialización internacional del trabajo exige un esfuerzo colectivo de selección y articulación de los objetivos e instrumentos de desarrollo.

La segunda proposición es una hipótesis: «En las economías de mercado la planificación continúa mal.» Sin entrar en los diversos argumentos que demuestran esta hipótesis, lo importante es que, a través de ésta, el autor sostiene que la crisis actual no es debido a la planificación en las economías de mercado, sino, entre otras causas, a la mala planificación que se ha realizado. Por consiguiente, la solución no es abandonarla, sino reformularla, lo que nos lleva a la tercera proposición, que tiene forma de tesis: «Si no practicamos una planificación mejor, renunciamos a controlar la calidad de nuestras economías de mercado.» Como sostiene Gabaldón en otro artículo del mismo libro, «lo que estamos presenciando en América Latina es el dominio de la micropolítica sobre la gran política, del pragmatismo sobre la imaginación y voluntad del estadista. De la rutina sobre la creación (...) y esto conduce a la existencia de gobernantes gobernados por la fuerza de los hechos.» Esto no implica caer en el catastrofismo y sostener que la ausencia de planificación conduce necesariamente la economía al fracaso. La planificación, tal como surge de la tesis de Costa Filho, no es la única vía posible. Pero es una vía posible. Lo importante es analizar las consecuencias políticas, económicas y sociales, que tendrá una vía u otra para que, dentro de la medida de las posibilidades, se elija y se asuman las consecuencias. En ese sentido es también muy interesante la ponencia de B. Kliksberg, en la cual analiza las insuficiencias del discurso actual sobre el Estado y su rol en la economía: *a)* es ahistórico. Pareciera que el tema de la ineficiencia del Estado pudiera analizarse al margen del proceso histórico social; *b)* es un discurso no desagregado, que trata a la Administración pública como un ente dotado de unidad ontológica, cuando lo importante es tener en cuenta los diferentes aparatos públicos, sus roles y sus contradicciones; *c)* no es comparativo.

En este último terreno hay que destacar el esfuerzo que constituye el programa de investigación de PNUD-UNESCO-CLACSO sobre las transformaciones del Estado en cada país de América Latina. La investigación es rea-

lizada por científicos sociales de cada país, pero a partir de una serie de dimensiones analíticas definidas por el programa. De esta forma, el tema es tratado de manera homogénea, lo cual hace posible la comparación de las distintas experiencias. Las dimensiones analíticas son: democratización/modernización del Estado, descentralización/centralización, innovaciones en políticas económicas y sociales e innovaciones en políticas culturales y transformaciones del campo cultural. Estas dimensiones analíticas son estudiadas teniendo en cuenta cuatro tipos de actores: Estado, partidos, fuerzas sectoriales corporativas y movimientos sociales.

BIBLIOGRAFIA

- COSTA FILHO, Alfredo/KLIKSBERG, Bernardo/MARTÍN, Juan (comp.): *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo: *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990.
- JEANNOT, Fernando: *La modernización del Estado empresario en América Latina. Hacia una teoría del sector público*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990.
- VV. AA.: *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, vols. 1 y 2: *Democratización/modernización y actores sociopolíticos*. Vols. 3 y 4: *Los actores socioeconómicos del ajuste estructural*, Buenos Aires, CLACSO, 1988.