

El Estado está de vuelta... esta vez en serio

MARTÍN TANAKA

EL ANÁLISIS DE LAS “TRANSICIONES SIMULTÁNEAS”, APORTES Y LÍMITES

EN 1985, UN INFLUYENTE LIBRO de Theda Skocpol y otros anunciaba la vuelta de los estudios sobre el Estado (*Bringing the State Back In*), cosa que ocurrió en la ciencia política de Estados Unidos con el desarrollo de la escuela del nuevo institucionalismo y otras corrientes afines.¹ En el estudio introductorio de Skocpol (1985) a ese volumen, la autora citaba varios trabajos para ilustrar lo que consideraba una nueva ola de investigaciones sobre el Estado y, refiriéndose a América Latina, citaba los libros de Alfred Stepan (1978) sobre los gobiernos militares en Brasil y Perú, y Ellen Trimberger (1977) sobre las Fuerzas Armadas y los Estados en Japón, Turquía, Egipto y Perú. De lo que se trataba era de considerar el Estado como variable independiente para explicar fenómenos políticos, rescatar la autonomía y lo que hoy llamaríamos “capacidad de agencia” del campo del Estado y las instituciones, y no verlos como mera manifestación de factores sociales, como ha sido la usanza en las tradiciones estructuralistas. El caso peruano en la década de los años setenta aparecía especialmente como objeto de atención para Stepan y Trimberger porque los militares peruanos actuaban “contradiendo” sus papeles tradicionales de guardianes del *statu quo*, iniciando una “revolución desde arriba”: el Estado no como reflejo, sino como actor con iniciativa propia. Entender ese cambio

¹ Véase por ejemplo March y Olsen, 1989.

implicaba estudiar las características del Estado y del ejército en el Perú, sus cambios organizativos, su cultura institucional, variables que dan cuenta del carácter inesperadamente reformista del gobierno del general Velasco, mucho más pertinentes que otras variables tradicionales, como las condiciones sociales o la estructura de clases, que solían estudiarse en las ciencias sociales de la época.

Sin embargo, la llegada de este nuevo paradigma orientador para las ciencias sociales no llegó a darse propiamente en la región. De un lado, como decía, veníamos de una tradición demasiado fuerte de remontar, marcadamente estructuralista, que miraba el Estado como una “condensación” de las relaciones de poder en la sociedad, a lo sumo como un espacio de disputa que expresaba cambiantes correlaciones de fuerzas sociales (piénsese en los últimos escritos de Poulantzas y las relecturas de Gramsci por parte de autores como Aricó y Portantiero). Esto hizo que lo verdaderamente relevante fuera el estudio de los (nuevos) movimientos sociales, que disputaban precisamente la hegemonía social a las clases dominantes. Dentro de este conjunto de preocupaciones, Clacso impulsó en la región una ambiciosa agenda de investigación comparada, que comprendió la mayoría de los países de la región (véase p.e. Jelín *et al.*, 1986, entre muchos otros).² Sin embargo, esa amplia agenda quedó finalmente trunca, rebasada en la segunda mitad de la década de los años ochenta. Lo que ocurrió es que los nuevos movimientos sociales, “fundadores de un nuevo orden” (Ballón, 1986), lentamente desaparecieron. ¿A dónde se fueron los que protestaban?, se preguntaba Phil Oxhorn (1995) en un libro sobre los movimientos sociales en Chile. Lo que ocurrió es que los movimientos sociales, importantes en el momento inicial de la crisis de legitimidad de los gobiernos autoritarios, declinaron después en medio de los procesos de transición a la democracia que protagonizaron las elites políticas

² Paradójicamente, Alain Touraine, el teórico que inspiró esa agenda de investigación, llamaba la atención sobre la *inexistencia* de movimientos sociales propiamente dichos en América Latina, dada la centralidad del Estado en los procesos de construcción de las clases sociales. Pero en lugar de estudiarse el Estado, las relaciones que entablaba con los grupos sociales y los efectos de esas relaciones, se estudió entusiastamente a los “gérmenes” de movimientos sociales en los movimientos de protesta. El análisis de Touraine de la América Latina puede verse en Touraine, 1989, entre otros.

y sociales, centradas en acuerdos institucionales, que descolocaron las demandas de los movimientos. Así, a lo largo de la segunda mitad de la década de los años ochenta se terminó implantando la temática de las transiciones desde regímenes autoritarios, con su énfasis en las elites, sus pactos y las reglas del juego que normaban sus interacciones, y posteriormente, de la consolidación de la democracia, entendida como la estabilización de las reglas democráticas que cerraban la posibilidad de una reversión autoritaria. Esto se tradujo en una importante bibliografía sobre los tipos de transiciones, los tipos de relaciones entre las élites, las reglas de juego formales e informales que normaban sus conductas, el estudio de los sistemas electorales y los tipos de regímenes políticos, entre muchas otras cosas, todos ellos factores clave para la consolidación de la democracia como régimen.

De otro lado, la transición a la democracia coincidió con la adopción de políticas orientadas al mercado, el final de la matriz “nacional-popular estatista” (Garretón *et al.*, 2003), en una “transición simultánea” (Armijo, Biersteker y Lowenthal, 1994). Este fenómeno también opacó el estudio sobre el Estado, porque lo que estaba en la agenda fue, de un lado, la liberalización de la economía y la reducción del papel del Estado, y del otro, por parte de los críticos a esas políticas, la denuncia de sus perversos efectos sociales. Así, en el plano académico, de un lado podemos ubicar la bibliografía desde la economía política, sobre la implantación de las políticas de ajuste y liberalización (Williamson, 1990 y 1994), y cómo llegaron a ponerse en marcha pese a las resistencias que generaron y los altos costos sociales que implicaron, más el estilo impositivo y aislado de los decisores que las echaron a andar (Haggard y Kaufman, 1992). Mientras que del lado de los críticos, el énfasis estuvo puesto en las consecuencias sociales de esas políticas: pobreza, marginalidad, exclusión, aumento en la desigualdad de los ingresos.

En medio de todas sus dificultades, tanto el paradigma de las transiciones y la consolidación de la democracia como el estudio de las reformas orientadas al mercado permitieron avances importantes en el conocimiento de asuntos centrales de la dinámica de nuestros países. El primero consagró la autonomización de la política como campo de estudio dando origen, propiamente, a la ciencia política como disciplina, lo que a su vez permitió una mejor comprensión de los fenómenos políticos. Hasta ese momento, la política aparecía

como una suerte de rama de la sociología (la “sociología política”), en la medida en que se consideraba que las verdaderas claves explicativas de la política estaban en lo que Marx llamaba la “anatomía de la sociedad civil”, es decir, las relaciones económicas y sociales. Se superaron también posiciones “sustantivistas” que menospreciaban la democracia como mera formalidad y que denunciaban los límites de los nuevos regímenes políticos que no traían consigo mejoras en las condiciones sociales de la población. Sin embargo, se ha logrado consolidar cada vez más la idea de que la política constituye en sí misma un campo válido de estudio, y también que es fundamental mantener los espacios de la democracia representativa liberal.

La centralidad de las reformas de mercado dejó atrás un modelo económico estatista agotado, inviable en las circunstancias actuales, lo cual ha permitido lentamente que las discusiones políticas y académicas ya no estén tan ideologizadas y polarizadas como en el pasado, generándose como veremos cierto consenso sobre algunos aspectos fundamentales de las políticas económicas y públicas en general. En términos académicos, la puesta en marcha de políticas orientadas al mercado impulsó una amplia gama de estudios sobre el Estado, los cuales crecieron, paradójicamente, en el contexto de discursos que desconfiaban del mismo. El Estado aparecía como un campo de desarrollo potencial de intereses burocráticos que interactuaban entre políticos y grupos de presión con intereses electorales y particularistas, respectivamente, quedando los ciudadanos comunes sin capacidad de expresarse de manera organizada; estos supuestos, si bien reduccionistas, sentaron las bases para una amplia reflexión que permitió la consolidación de disciplinas como la elección pública y la elección social, que a su vez hicieron posible el desarrollo de las políticas públicas como campo de especialización.

En general, quiero destacar como avances una distancia saludable de posiciones marxistas deterministas y de un modelo de ciencia social excesivamente politizada, hacia posiciones con enfoques pluralistas y más profesionalizadas, más estrictamente académicas. Esto dio lugar al desarrollo de campos especializados de estudio, lo que permitió dar cuenta de mejor manera de la complejidad de lo social. Como recordaría Luhmann, la especialización es el mecanismo que permite reducir la complejidad social y avanzar en el conocimiento.

* * *

En los últimos años hemos asistido también al agotamiento de estos paradigmas de análisis. De un lado, tenemos la caída constante en la legitimidad de la democracia, sus instituciones y sus actores, la percepción de que la democracia se agota en arreglos en las cúpulas, en las elites, alejadas de las preocupaciones y necesidades de la ciudadanía. Encontramos una sociedad que no es expresada propiamente por el formato democrático. Todo ello abre temáticas que difícilmente pueden ser abordadas desde el paradigma de las transiciones y la consolidación democráticas, con su énfasis en los actores principales y sus reglas de interacción. De otro lado, tenemos la caída de las tasas de crecimiento en la economía, el agotamiento de las reformas orientadas al mercado, la crisis del modelo neoliberal, que desde 1998 se ha traducido en lo que la CEPAL llamó la “media década perdida” en la región. Las reformas neoliberales debilitaron el Estado y sus capacidades regulatorias, dañaron sus redes de cobertura social, produciéndose por ejemplo importantes crisis financieras (que asolaron en diversos momentos a Venezuela, Ecuador, Argentina, México, Brasil, Uruguay). Dieron lugar a procesos de privatización cuestionables, corruptos... lo que finalmente hizo insostenible el crecimiento económico, empeoró la distribución del ingreso, mantuvo (si no aumentó) los niveles de pobreza y dio lugar al desarrollo de políticas sociales compensatorias ineficientes y sometibles a prácticas clientelísticas, entre muchas otras cosas.³

¿Hacia dónde nos conduce todo esto? Una posibilidad es regresar a una concepción “sustantivista” de la democracia que base la definición de ésta sobre sus resultados sociales (no habrá democracia “verdadera” mientras haya altos niveles de pobreza, de exclusión social; mientras no haya una mejor distribución de la riqueza, es decir, mientras no haya cambios sustantivos), y por lo tanto también “societalista”, en el sentido de que lo político pierde especificidad y centralidad, apareciendo como decisiva la dimensión social. Una expresión reciente, clara y bien elaborada de esta manera de ver las cosas ha sido presentada en el reciente informe sobre la democracia

³ Una crítica al modelo de la “doble transición” puede verse en Orjuela, 2003.

en América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004). En ese texto, si bien se reconoce la importancia de la democracia electoral, se afirma que no basta, y se presenta el reto de llegar a la conquista de la ciudadanía social. Este tipo de ideas se emparenta relativamente con propuestas que apuntan a “complementar” la democracia representativa con mecanismos de democracia participativa, que permitan la participación directa de la “sociedad civil”, más allá de la desgastada intermediación partidaria. Además, el “agotamiento” (o fracaso, para los más entusiastas) del modelo neoliberal se ha expresado también en amplias manifestaciones de protesta o resistencia a lo largo de toda la región que han dado lugar a renovados estudios y apuestas por movimientos sociales alternativos. En el plano estrictamente económico, vuelven a la agenda de debate discursos proteccionistas, de mayor presencia estatal, de desconfianza frente a la inversión privada en general y el capital extranjero en particular, al señalamiento de los riesgos de la globalización.

¿Es éste un buen camino? Creo que tiene sus riesgos. Si bien es innegable que los paradigmas de la “doble transición” han revelado importantes límites, lo ideal sería superarlos sin por ello perder lo avanzado. La vuelta hacia posiciones “sustantivistas” puede llevar a la subestimación de la importancia de los liderazgos políticos y de las instituciones, perdiéndose la especificidad del campo político... pero la política importa.⁴ De hecho, en los países donde la institucionalidad política representativa, con todos sus límites, se ha derrumbado o erosionado seriamente, la situación es peor que en los países donde evoluciona: comparemos los casos de Perú y Venezuela bajo Fujimori y Chávez, que dieron lugar a regímenes con fuertes componentes autoritarios, y los de Colombia o Ecuador, donde la persistencia de lógicas de competencia entre partidos ha permitido ampliar progresivamente el sistema político, incorporando sectores antes subordinados, y resistir existosamente intentos de establecer patrones personalistas o autoritarios.⁵ Por otra parte, si

⁴ Tomo el magnífico título de Payne *et al.*, 2003, y comparto el espíritu de su análisis.

⁵ Desarrollo estas ideas en Tanaka, 2003. El caso boliviano de los últimos tiempos refuerza la idea de las consecuencias potencialmente catastróficas de los desplomes partidarios.

bien es ineludible atacar decididamente los problemas de pobreza y exclusión, y apuntar a mayores niveles de ciudadanía social, la cuestión no es tanto denunciar los límites de la democracia electoral, sino preguntarnos *cómo* llegar a esa meta. Es decir, la ciudadanía social no es una cuestión de opción, sino de qué cambios podrían hacerse a las políticas macroeconómicas y cómo mejorar las políticas públicas. El peligro es que, por partir de definiciones ideales de la democracia, terminemos evaluándola desde bases voluntaristas, especulativas y, finalmente, improductivas si no dialogan con políticas y condiciones concretas.

Con todo, no deja de ser absolutamente cierto que en los últimos años se han hecho evidentes los límites de los paradigmas de la transición y consolidación de la democracia y de las reformas orientadas al mercado, y que es necesario un cambio de agenda que permita dar cuenta de nuevos fenómenos desde nuevas aproximaciones. A continuación sostengo que una posibilidad muy prometedora para superar los límites reseñados, sin perder los avances de los últimos años, es el campo de estudios sobre el Estado.

TRAYENDO DE VUELTA AL ESTADO, AHORA SÍ

Lo ideal es partir de la delimitación de un campo relevante de problemas que atiendan las preocupaciones actuales, las cuales ciertamente van más allá de las coordenadas de los paradigmas reseñados, pero no están tan alejadas de ellos, a modo de tener un trabajo acumulativo. ¿Es esto posible, o se justifica un giro radical? Creo en lo primero, y que la clave está en el estudio del Estado, del mundo de las instituciones; éste puede ser el punto de intersección entre, de un lado, el estudio de los actores y las reglas, y de las políticas públicas; y del otro, gran parte de los nuevos temas de preocupación. Podríamos entonces seguir ahora la invocación hecha por Skocpol en 1985, “traer de vuelta al Estado”.

Un texto importante que es necesario reseñar, el cual buscó ampliar la temática de la consolidación de la democracia vinculándola con el estudio de otros temas —incluyendo el Estado— es el de Linz y Stepan (1996). Los autores parten de una definición de la democracia centrada en las reglas del juego que definen las interacciones entre los actores políticos, pero van más allá y analizan las

diferentes “arenas” que sostienen a la democracia como régimen. Las cinco arenas que los autores mencionan son la sociedad civil, la sociedad política, el Estado de derecho, el aparato del Estado y la sociedad económica. Para que pueda hablarse de un régimen democrático consolidado, se requiere una sociedad civil con plena libertad de expresión y asociación, una sociedad política con una competencia electoral libre e inclusiva, un Estado de derecho que respete las normas constitucionales, un aparato del Estado capaz de hacer valer las normas burocráticas fundadas en la racionalidad y la legalidad, y una sociedad económica en la que los mecanismos de mercado funcionen en el marco de las instituciones. Esta propuesta es importante porque amplía la reflexión desde los actores y las reglas a un conjunto mayor de preocupaciones, y permite distinguir entre los diferentes tipos de desafíos que tiene cada caso nacional, según los avances en cada una de las arenas reseñadas. Aquí sostengo que el estudio de la arena del Estado constituye una veta privilegiada para abordar una diversidad de temas fundamentales. Veamos a continuación algunos de los temas que han desbordado los marcos tanto del modelo de las transiciones como del estudio de las reformas orientadas al mercado —empezando por lo primero— y cómo el estudio del Estado podría ser una buena estrategia para dar cuenta de ellos.

En los últimos años ha quedado claro que, para dar cuenta de la dinámica de la democracia, es insuficiente el estudio de las elites y sus acuerdos en torno a las reglas del juego con las que se disputa el poder. Es necesario también analizar lo que ocurre en el mundo de lo social, que en los últimos años, en varios de nuestros países, irrumpe políticamente por fuera del ordenamiento institucional, bajo la forma de descontento, movilizaciones y protestas, y otras manifestaciones de fuertes contenidos extrasistémicos que pueden hasta terminar con los ordenamientos políticos vigentes. El caso boliviano de los últimos años es el más elocuente, donde intensas movilizaciones y el crecimiento de fuerzas contrarias al sistema destruyeron el sistema de partidos y la lógica de pactos que pocos años antes gozaba de una estabilidad excepcional. A pesar de esto, no considero lo más productivo abocarnos a estudios “sociologistas”, subestimando la esfera político-estatal; fundamentalmente, porque las capacidades de acción colectiva no se han fortalecido en nuestros países en la última década, sino todo lo contrario. Las formas de

protesta en la mayoría de los casos, si bien pueden llegar en ocasiones a ser masivas y de profundos efectos políticos, suelen ser espontáneas, de corta duración, reactivas y sin capacidad para dar lugar a nuevos órdenes de manera sostenida. El caso argentino ejemplifica el paso del “que se vayan todos” a la suerte de régimen de partido único en el que extrañamente parece haber devenido ese país (Cavarozzi, 2004). Esto porque precisamente la crisis del modelo nacional-popular estatista, y luego los efectos de las reformas neoliberales, restringieron sustancialmente la disponibilidad de recursos movilizables para la acción colectiva, por lo que gran parte de su dinamismo es consecuencia más bien de diversas iniciativas del Estado, que de manera no intencional termina potenciando las protestas; pensemos por ejemplo en las políticas de erradicación de los sembradíos de coca o iniciativas de privatización en Bolivia y Perú, o diversas políticas de apertura política, descentralización o estímulo a la participación, que en principio buscan relegitimar el orden político.⁶

Sostengo que la clave analítica de la acción colectiva está en gran medida en el Estado y en el sistema político, y en el tipo de relaciones que establecen con los diversos actores sociales, las conductas que los incentivan o desincentivan intencionalmente o no, siendo esto válido tanto para los poderes estructurales, fácticos, como para la población más vulnerable. De lo que se trata es de entender el Estado como una red de instituciones formales e informales que generan incentivos, y una estructura de oportunidades políticas para los diversos grupos sociales; de esta manera, ampliamos el campo de reflexión de las elites y las reglas del juego, y del orden del que forman parte, a sus relaciones con la sociedad. Este tipo de aproximación cobra más importancia si consideramos que casi todos los estados en nuestros países entraron en intensos procesos de cambio institucional en la década de los años noventa; que alteraron profundamente los entornos en los que se ubican los acto-

⁶ En términos teóricos precisos, las movilizaciones pueden analizarse provechosamente estudiando la estructura de oportunidades abiertas por el sistema político y el Estado. Véase al respecto Tarrow, 1994; y más recientemente, McAdam, Tarrow y Tilly, 2001. Una excelente ilustración de cómo dar cuenta de la dinámica social relacionándola con los contextos políticos puede verse en Barrera, 2001, quien analiza la centralidad política del movimiento indígena ecuatoriano.

res políticos y sociales. Buscando enfrentar sus problemas de legitimación, los actores del sistema político entraron en un intenso proceso de cambios institucionales que se expresaron en nuevas constituciones o reformas extensas de las constituciones vigentes, políticas de descentralización y reforma del Estado y cambios en los sistemas electorales, entre otros.⁷ Se requiere de estudios que muestren los efectos de estos cambios, que no siempre (más bien rara vez) alcanzan los objetivos perseguidos por los reformadores, emergiendo consecuencias no intencionales que alteran los incentivos y, a la larga, las conductas de los actores. Por ejemplo, existe una intensa discusión sobre si las políticas de descentralización del Estado han favorecido o no la gobernabilidad democrática, a la luz de las experiencias de Colombia, Venezuela, Bolivia o Perú, y qué lógica conduce a los políticos a emprender este tipo de reformas que, en principio, están destinadas a reducir sus márgenes de poder político.⁸

Otra dimensión de la relación entre el Estado y la sociedad es la signada por su ausencia, expresión de la precariedad del Estado y su incapacidad para asegurar en todo el territorio los monopolios y funciones que le son esenciales: el uso de la violencia, el mantenimiento del orden y el respeto a la ley, entre otros.⁹ Se trata de un tema de creciente centralidad en la región. La incapacidad del Estado para asegurar el control del territorio es elocuente y dramática en Colombia,¹⁰ pero en todos nuestros países el problema de la inseguridad y los límites en la lucha contra la criminalidad (expresada en delincuencia, secuestros y asesinatos) es un asunto central en la agenda pública. En ciudades como Buenos Aires, México D.F. y otros se ha convertido además en un asunto con importantes repercusiones políticas. En algunos casos, los límites entre criminalidad y disputas por el poder político se han disipado, como en los episodios en que autoridades locales fueron linchadas en provincias del altiplano en Perú y Bolivia en el último año (Ilave y Ayo Ayo respectivamente). En general, los espacios vacíos que deja el Estado

⁷ Véase Tanaka, 2003.

⁸ Véase, entre muchos otros, Grindle, 2000.

⁹ Temas resaltados tempranamente por O'Donnell. Véase O'Donnell, 1993, por ejemplo.

¹⁰ Lo que ha llevado a Bejarano y Pizarro (2001) a hablar de un "colapso parcial del Estado".

dan lugar a una suerte de situación “pre hobbesiana” de extremo conflicto y violencia que, cuando se estabiliza, consagra el poder de grupos particularistas en el mejor de los casos (cacicazgos, redes clientelares) y, en el peor, de grupos delincuenciales o antisistémicos que establecen órdenes alternativos a los del Estado de derecho.

Hasta aquí nos hemos ocupado del Estado y su relación con la sociedad (o la ausencia de ésta). Pero otro campo de estudio fundamental se refiere a la propia organización del Estado, a su dinámica interna, lo que a su vez permite entender también el tipo de relaciones que entabla con la sociedad. Bien vistas las cosas, encontramos que buena parte de los problemas que irritan a la ciudadanía y se interpretan como límites de la democracia, son resultado de una mala organización y funcionamiento del Estado: corrupción, ineficiencia administrativa, desequilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, expresados ya sea en intromisiones indebidas de unos sobre otros, o bien en defensa de autonomías que defienden privilegios particularistas, el uso clientelístico de los recursos públicos, etc. En la base de estos problemas está la debilidad de lo que O’Donnell ha llamado, en varios de sus escritos, mecanismos de *accountability* horizontal, es decir, el establecimiento de controles recíprocos en el interior de los diversos poderes y agencias del Estado, sabiendo que de esos controles depende el mantenimiento de lógicas pluralistas e institucionales que limiten la discrecionalidad de los funcionarios y reduzcan las oportunidades de conductas deshonestas o el incumplimiento de funciones, por medio de lógicas de fiscalización, control, rendición de cuentas, y transparencia.¹¹ Esta línea de exploración ha dado lugar a valiosas reflexiones sobre el funcionamiento de instituciones antes relativamente desatendidas, como el ministerio público, la defensoría del pueblo, la contraloría, la fiscalía y la procuraduría de justicia, entre otros. Los casos de Perú y Venezuela de los últimos años, con los presidentes Fujimori y Chávez, son ilustraciones de

¹¹ Véase O’Donnell, 1998; también las ponencias presentadas en la conferencia *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America*. Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, mayo de 2000. Se pueden consultar en <<http://www.nd.edu/~kellogg/account.html>>; véase también Payne et al., 2003, capítulo 9.

los problemas que se generan cuando la lógica de equilibrios y controles mutuos entre las agencias y poderes del Estado se vulneran: la democracia deviene una mera formalidad que encubre un funcionamiento autoritario.¹²

Pasando a las reformas orientadas al mercado, encontramos mucha controversia sobre la naturaleza del “fracaso” de las mismas: ¿se trata de un problema de no aplicación suficiente o correcta, o de su misma naturaleza? Quienes han hablado de primera y segunda generación de reformas (Naím, 1994, por ejemplo) sostienen lo primero; los críticos desde la izquierda, lo segundo. Encuentro este debate bastante estéril, porque por lo general se trata de una controversia excesivamente ideologizada, con un objeto de estudio mal definido: el tan mentado “neoliberalismo”. Dado que éste no tiene un contenido bien definido, puede de un lado ser inexistente, como para quienes defienden la pureza de las reformas liberales en el mundo de las ideas: los liberales “químicamente puros” sostienen que, en los últimos años, con los gobiernos de Menem o Fujimori, lo que hubo fue “mercantilismo”, no “liberalismo” (como Álvaro Vargas Llosa y otros). En el otro extremo, el neoliberalismo aparece como el culpable de todos los males (desde las crisis financieras hasta el egoísmo en las relaciones interpersonales, desde la persistencia de la pobreza hasta el bajo nivel de la creación artística), con lo que termina siendo una caricatura, un muñeco de paja construido expresamente para ser fácilmente destruido. En realidad, si uno parte no de las ideologías, sino de los estudios de caso más serios sobre el desempeño económico de los países de la región en los últimos años, lo que encuentra es que empieza a gestarse un amplio consenso sobre la necesidad de ocuparse del Estado como tema clave.

Cuando menos una buena parte de ese consenso sostiene que los límites de las reformas orientadas al mercado implantadas en la década pasada han residido fundamentalmente en la debilidad del Estado. Sus débiles capacidades de regulación no permitieron evitar graves crisis financieras, dieron lugar a procesos de privatización envueltos en prácticas corruptas y luego consagraron monopolios

¹² Véase Tanaka, 2002.

que podrían haberse evitado;¹³ el retiro de las funciones del Estado impidió que se echaran a andar políticas sectoriales y contra-cíclicas que hubieran dado mayor estabilidad al crecimiento producido después de las políticas de ajuste; la debilidad del Estado frente a los poderes económicos de facto mermó su capacidad tributaria y por lo tanto de gasto social; y su debilidad para poner en marcha políticas públicas eficaces impidió avances sustantivos en el combate a la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso. Esto nos lleva a la temática de la necesaria “reforma del Estado”, cuyo propósito es fortalecerlo, cuando menos en algunas áreas sustantivas: tributación y gasto social, particularmente en educación y salud.

Más allá de debates ideologizados, sobre estos temas se ha gestado un amplio consenso, que va desde posturas de izquierda alternativas, como es previsible, hasta las posiciones de los propulsores de las políticas de mercado. Moisés Naím, por ejemplo, viene insistiendo desde hace varios años (1994) en la necesidad de pasar de una primera a una “segunda generación” de reformas estructurales, que precisamente ponen el énfasis en la reconstrucción de las capacidades regulatorias del Estado.¹⁴ El propio John Williamson, autor del famoso decálogo del “Washington Consensus”, en Kuczynski y Williamson (2003), cuestiona la ausencia de regulación financiera y la precariedad de las políticas sociales, además de enfatizar la necesidad de aumentar la inversión social; en el mismo sentido, Birdsall y de la Torre (2001) subrayan la importancia del tema distributivo, junto con el del crecimiento, para lo cual el papel del Estado resulta decisivo. Podría objetarse la oportunidad o sinceridad de esta revisión, pero el asunto es que aparece muy lejos de las supuestas posiciones antiestatistas que denuncian los críticos del neoliberalismo; al mismo tiempo, las posiciones de izquierda no pueden desatender los temas del decálogo de Williamson, y más bien insisten en complementarlos con preocupaciones sociales. Tal vez esto ayude a entender por qué algunos críticos del “modelo” terminan adoptando políticas muy similares a éste, como el presidente Lula

¹³ Véase Schamis, 1998.

¹⁴ Naím hablaba del paso de la terapia de *shock* a la quimioterapia institucional. Sobre el tema, véase también Wise *et al.*, 2003, donde se analiza la temática en varios casos de la región.

en el Brasil, con ligeros cambios en cuanto al énfasis en la cuestión social. En el momento actual, el margen de opciones de política se ha estrechado y creo que no es necesariamente algo que lamentar: ha sido precisamente el carácter pendular, inconsistente y errático de nuestras políticas lo que explica gran parte de nuestros problemas económicos. De otro lado, el nuevo consenso es mucho más razonable y se alimenta tanto de los fracasos del populismo económico como de la “primera generación” de las reformas de mercado.

* * *

En resumen, el estudio del Estado, sus características, la capacidad de desempeñar sus funciones básicas, el tipo de relaciones que establece con la sociedad, tanto con los grupos de poder como con los sectores sociales más vulnerables, nos puede dar algunas claves para explicar la calidad y los desafíos de nuestras democracias, sin caer en razonamientos especulativos, alejados de las políticas públicas que precisamente nos pueden conducir a la anhelada ciudadanía social. El estudio del Estado puede constituir un punto de intersección de diversas preocupaciones y enfoques, que alimenten una agenda común de preocupaciones, a modo de tener un efecto acumulativo.

Un motivo más por el cual el estudio del Estado resulta imperativo es que es un tema que empieza a ser abordado desde el punto de vista de los intereses estratégicos de Estados Unidos. El fracaso de la experiencia de *state building* en Afganistán, Irak y otros países ha llevado rápidamente al diagnóstico de que es la precariedad del Estado como institución la que explica por qué, pese a la fuerza militar, no se logra controlar propiamente el territorio, lo que impide la desarticulación de las redes terroristas y pone finalmente en peligro a la única potencia mundial. Recientemente, Fukuyama (2004) ha propuesto un modelo de análisis del Estado considerando dos variables: su extensión (amplitud de funciones) y su fortaleza (capacidad para cumplir con las mismas), como parte de una preocupación más amplia en las implicaciones para la seguridad global que tienen los estados “fracasados” o “débiles”.¹⁵ Evidentemente,

¹⁵ Véase Center for Global Development, 2004, entre otros.

esta perspectiva de estudio del Estado no corresponde a la agenda que he pretendido esbozar en este texto, aunque tenga algunos puntos de contacto; obviamente, el objetivo de apuntar hacia mejores niveles de ciudadanía social no necesariamente empata con el objetivo de asegurar la seguridad internacional. El asunto es que la persistencia de serios problemas de gobernabilidad en la región puede hacer que la agenda de los estados débiles o fracasados termine imponiéndose sobre una agenda que prioriza la profundización de la democracia y mejores políticas económicas y sociales. Mejor razón para emprender esta tarea.

BIBLIOGRAFÍA

- Armijo, Leslie, Thomas Biersteker y Abraham Lowenthal. 1994. "The Problems of Simultaneous Transitions". *Journal of Democracy* (5) 4.
- Ballón, Eduardo, comp. 1986. *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*. Lima: DESCO.
- Barrera, Augusto. 2001. *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Ciudad.
- Bejarano, Ana María, y Eduardo Pizarro. 2001. "De la democracia 'restringida' a la democracia 'asediada': para entender la crisis de la democracia en Colombia". Documento preparado para la conferencia *Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, abril.
- Birdsall, Nancy, y Augusto de la Torre. 2001. *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace/Inter-American Dialogue.
- Cavarozzi, Marcelo. 2004. "Cómo una democracia de libro de texto desembocó en un régimen de partido único... es el peronismo, estúpido". *Política* 42 (otoño). Santiago, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile: 207-220.
- Center for Global Development. 2004. *On the Brink: Weak States and US National Security*. Washington DC: The Center for Global Development.
- Fukuyama, Francis. 2004. "The Imperative of State-Building". *Journal of Democracy* 15(2):17-31.

- Garretón, Manuel Antonio *et al.* 2003. *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press.
- Grindle, Merilee. 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Haggard, Stephan, y Robert Kaufman, comps. 1992. *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jelín, Elizabeth *et al.* 1986. *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Aires: Clacso.
- Kuczynski, Pedro Pablo, y John Williamson, comps. 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- March, James, y Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naím, Moisés. 1994. "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina". *Este país* (XII) 45 (diciembre).
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Horizontal Accountability and New Polyarchies". Documento de trabajo 253. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)". Documento de trabajo 192. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Orjuela, Javier. 2003. "La insuficiencia de la 'doble transición': aproximación crítica a dos enfoques de política comparada". *Colombia Internacional* 58 (julio-diciembre): 36-65.
- Oxhorn, Philip. 1995. *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Payne, Mark *et al.* 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: BID/IDEA.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina 2004*. Nueva York: PNUD.
- Schamis, Héctor. 1998. "The Politics of Economic Reform: Distributional Coalitions and Policy Change in Latin America". Documento de trabajo 250. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back In*, compilado por P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-37.
- Stepan, Alfred. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tanaka, Martín. 2003. "Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional". Ponencia presentada en la conferencia *Crisis in the Andes: Managing Regional Order*. Center for International Studies, University of Oxford. Oxford, 19 y 20 de junio.
- Tanaka, Martín. 2002. "De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela". Ponencia presentada en la conferencia *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 13-14 de mayo.
- Tarrow, Sidney. 1994. *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Touraine, Alain. 1989 [1988]. *América Latina. Política y sociedad*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Trimberger, Ellen. 1977. *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*. New Brunswick NJ: Transaction Books.
- Williamson, John, comp. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: Institute For International Economics.
- Williamson, John. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Wise, Carol, Riordan Roett y Guadalupe Paz, comps. 2003. *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington DC: Brookings Institution Press.