

II. ESTADO, SOCIEDAD, PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN

El regreso del Estado y los desafíos de la democracia

MARTÍN TANAKA

RESUMEN

En este artículo sostengo que 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— es un asunto clave para la comprensión de la dinámica política y social de nuestros países. A pesar de que a mediados de la década de los años ochenta se anunció el “retorno” de los estudios sobre el Estado en la Ciencia Política, ese giro no se dio propiamente en nuestros países, dada la centralidad, de un lado, del paradigma de la transición y consolidación de la democracia —con su énfasis en las élites y las reglas de juego que normaban sus relaciones— y, del otro, de la agenda de reformas orientadas al mercado —que buscaban explícitamente la reducción de la presencia estatal—. En el momento actual, el estudio del Estado aparece como una entrada muy productiva para superar los límites del paradigma de las transiciones y la consolidación, sin recaer en posturas “sustantivistas”, así como para superar los límites de la temática asociada a las reformas propuestas por el “Consenso de Washington”, sin por ello volver a posturas “estatistas”. Se trata, además, de una agenda ineludible, en la medida en que el agravamiento de los problemas de gobernabilidad en muchos de nuestros países nos puede colocar dentro de la categoría de Estados “inviables” o “fracasados”, es decir, dentro de una agenda de preocupaciones subordinada a los intereses estratégicos de los Estados Unidos.

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*); ello ocurrió, en la Ciencia Política de los Estados Unidos, con el desarrollo de la escuela del nuevo institucionalismo y otras corrientes afines.¹ En el estudio introductorio de Skocpol (1985), 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 de Ellen Trimberger (1977) sobre las Fuerzas Armadas y los Estados en Japón, Turquía, Egipto y Perú. De lo que se trataba era de considerar al 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 usanza desde 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 implicaba estudiar las características del Estado y del ejército en el Perú. Vale decir, implicaba estudiar los cambios organizativos y la cultura institucional de dichas entidades; estas variables daban cuenta del carácter inesperadamente reformista del gobierno del Gral. Velasco y eran mucho más pertinentes que otras variables tradicionales, como las condiciones sociales o la estructura de clases, como solía hacerse en las ciencias sociales de la época.

Sin embargo, este nuevo paradigma orientador para las ciencias sociales no llegó a establecerse propiamente en la región. De un lado, como decía, veníamos de una tradición marcadamente estructuralista demasiado fuerte de remontar. Esta tradición miraba al Estado como una “condensación” de las relaciones de poder en la sociedad o, a lo sumo, como un espacio de disputa que expresaba cambiantes correlaciones de fuerzas sociales —piénsese en los últimos escritos de Poulantzas y en las relecturas de Gramsci por

1. Véase, por ejemplo, March y Olsen (1989).

parte de autores como Aricó y Portantiero—. Este hecho 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, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) impulsó en la región una ambiciosa agenda de investigación comparada que comprendió la mayoría de los países de la región —véase, por ejemplo, Jelín y otros (1986)—.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 el caso de 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 élites políticas y sociales; estos procesos estuvieron centrados 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 élites, sus pactos y las reglas de juego que normaban sus interacciones y, posteriormente, se implantó la temática de la consolidación de la democracia, entendida como la estabilización de reglas democráticas que cerraban la posibilidad de una reversión autoritaria. Este fenómeno se tradujo en una importante literatura 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; todos estos aspectos conformaban, entre muchas otros, los factores clave para la consolidación de la democracia como régimen.

2. Paradójicamente, Alain Touraine, el teórico que inspiró esa agenda de investigación, llamaba la atención sobre la *no existencia* 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 América Latina puede verse en Touraine (1989).

De otro lado, la transición a la democracia coincidió con la adopción de políticas orientadas al mercado y el final de la matriz “nacional-popular estatista” (Garretón y otros 2003), en una “transición simultánea” (Armijo, Biersteker y Lowenthal 1994). Este fenómeno también opacó el estudio sobre el Estado, porque lo que estaba en agenda fue, de un lado, la liberalización de la economía y la reducción del papel del Estado, y del otro, del lado de los críticos a esas políticas, la denuncia de sus perversos efectos sociales. Así, en el plano académico, de un lado podemos ubicar la literatura, elaborada desde la economía política, sobre la implementación de las políticas de ajuste y liberalización (Williamson 1990 y 1994), sobre cómo llegaron a implementarse pese a las resistencias que generó y los altos costos sociales que implicó, y sobre el estilo impositivo y aislado de los decisores en la implementación de las mismas (Haggard y Kaufman 1992). 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, creo que 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. En cuanto al primero, dicho paradigma consagró la autonomización de la política como campo de estudio y dio 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, en 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 cuanto a las condiciones sociales de la población. Sin embargo, cada vez más se ha logrado consolidar 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.

De otro lado, la centralidad de las reformas de mercado permitió dejar atrás un modelo económico estatista agotado, inviable en las circunstancias actuales. Ello ha hecho posible, lentamente, que las discusiones políticas y académicas dejen de estar tan ideologizadas y polarizadas como en el pasado,

y se ha generado, como veremos, cierto consenso sobre algunos aspectos fundamentales en cuanto a las políticas económicas y públicas en general. En términos académicos, la implementación de políticas orientadas al mercado impulsó una amplia gama de estudios sobre el Estado; dichos estudios sobre el Estado 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 con políticos y grupos de presión, que representaban intereses electorales y particularistas, respectivamente; los ciudadanos comunes quedaban 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 avance en el ámbito de la Ciencia Política una toma de distancia saludable respecto de posiciones marxistas deterministas y de un modelo de ciencia social excesivamente politizada. Los estudios en este ámbito se han orientado hacia posiciones pluralistas en cuanto a enfoques; estas posiciones resultan más profesionalizadas, más estrictamente académicas. Ello ha permitido el desarrollo de campos especializados de estudio, lo que ha hecho posible 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 de la legitimidad de la democracia, de sus instituciones y de sus actores, y la percepción de que la democracia se agota en arreglos en las cúpulas, entre las élites 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 de la economía, el agotamiento de las reformas orientadas al mercado y la crisis del modelo neoliberal que, desde la

crisis de 1998, se ha traducido en lo que la CEPAL ya llamó la “media década perdida” en la región. Las reformas neoliberales debilitaron el Estado y sus capacidades regulatorias, dañaron sus redes de cobertura social y han producido, por ejemplo, importantes crisis financieras —que asolaron en diversos momentos a Venezuela, Ecuador, Argentina, México, Brasil, Uruguay—. Dichas reformas dieron lugar a procesos de privatización cuestionables, corruptos. Todo ello, finalmente, hizo insostenible el crecimiento económico, empeoró la distribución del ingreso, mantuvo —si no los aumentó— los niveles de pobreza, 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 —y basar la definición de esta sobre sus resultados sociales: no habrá democracia “verdadera” mientras haya altos niveles de pobreza, de exclusión social, 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, y aparece como decisiva la dimensión social. Una expresión reciente, clara y bien elaborada de esta manera de ver las cosas ha sido presentada a mi juicio en el reciente informe sobre la democracia en América Latina del Programa de las Naciones Unidas (PNUD 2004). En ese texto, si bien se reconoce la importancia de la democracia electoral, ella 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. De otro lado, 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, lo que ha dado lugar a renovados estudios y apuestas por movimientos sociales alternativos. De otro lado, 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, de señalamiento de los riesgos de la globalización.

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

¿Es este 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, y a la pérdida de la especificidad del campo político. Debe reconocerse que la política importa.⁴ De hecho, los países en los que la institucionalidad política representativa, con todos sus límites, se ha derrumbado o erosionado seriamente, la situación es peor que en los países donde ella 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 exitosamente intentos de establecer patrones personalistas o autoritarios.⁵ De otro lado, si bien es ineludible atacar decididamente los problemas de pobreza, exclusión y apuntar a llegar 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 cuestión de 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, 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.

4. Tomo el magnífico título de Payne y otros (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.

TRAYENDO DE VUELTA AL ESTADO, AHORA SÍ

Lo ideal es partir de delimitar un campo relevante de problemas que atiendan las preocupaciones actuales que, ciertamente, van más allá de las coordenadas de los paradigmas reseñados, pero sin estar tan alejado de ellos, de modo de poder tener un trabajo acumulativo. ¿Es esto posible o se justifica un giro radical? Creo en lo primero y en que la clave está en el estudio del Estado, del mundo de las instituciones; este 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, que buscó ampliar la temática de la consolidación de la democracia vinculándola con el estudio de otros temas, incluyendo el Estado, es el escrito por Linz y Stepan (1996). Los autores parten de una definición de la democracia centrada en las reglas de 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. Acá 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 esos temas centrales —que han desbordado los marcos tanto del modelo de las transiciones como del estudio de las reformas orientadas al mercado— y cómo el estudio del Estado podría ser una buena estrategia para dar cuenta de ellos.

Decía que ha quedado claro, en los últimos años, que, para dar cuenta de la dinámica de la democracia, es insuficiente quedarse solamente con el estudio de las élites y sus acuerdos en torno de las reglas de juego con las que se disputa el poder. Es necesario también analizar lo que ocurre en el mundo de lo social. Este mundo, 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 es el más elocuente: las intensas movilizaciones y el crecimiento de fuerzas contrarias al sistema destruyeron al sistema de partidos y a la lógica de pactos que hasta pocos años se veía gozando, aparentemente, de una estabilidad excepcional. A pesar de esto, no considero lo más productivo abocarnos a estudios “sociologistas” y subestimar la esfera político-estatal; ello porque, fundamentalmente, 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 de dar lugar a nuevos órdenes de manera sostenida. El caso argentino es muy elocuente: se ha pasado 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 sembríos de coca o en las iniciativas de privatización en Bolivia y Perú, o en las diversas políticas de apertura política, descentralización o estímulo a la participación que, en principio, buscan relegitimar el orden político.⁶

6. En términos teóricos precisos, las movilizaciones pueden provechosamente analizarse estudiando la estructura de oportunidades abiertas por el sistema político y el Estado. Véase, al respecto, Tarrow (1994); 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.

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 incentivan o desincentivan en estos, ya sea intencional o no intencionalmente; esto es 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 élites y las reglas de juego, y del orden del que forman parte, a las relaciones de ellas 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 —procesos que alteraron profundamente los entornos en los que se ubican los actores 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, cambios en los sistemas electorales, entre otros.⁷ Se requiere de estudios que muestren los efectos de estos cambios, que no siempre —podría decirse que rara vez— alcanzan los objetivos perseguidos por los reformadores —más bien, tienen consecuencias no intencionales que alteran los incentivos y, a la larga, las conductas de los actores—. Por ejemplo, existe una intensa discusión sobre si es que las políticas de descentralización del Estado han favorecido o no a 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 de 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

7. Véase Tanaka (2003).

8. Véase, entre muchos otros, Grindle (2000).

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 el caso de Colombia,¹⁰ pero en todos nuestros países el problema de la inseguridad y los límites en la lucha contra la criminalidad —expresado en delincuencia, secuestros y asesinatos— es un asunto central en la agenda pública. En ciudades como Buenos Aires y México D.F. 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 los 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 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 ella). 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 atribuidos 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 como en defensa de autonomías que defienden privilegios particularistas, el uso clientelístico de los recursos públicos, etc. A 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 mecanismos de controles recíprocos al interior de los diversos poderes y agencias del Estado. De esos controles depende el mantenimiento de lógicas pluralistas e institucionales que limiten la discre-

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”.

cionalidad 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 Procuraduría de Justicia. Los casos de Perú y Venezuela de los últimos años, con los presidentes Fujimori y Chávez, son ilustraciones de 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 en 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 este 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

11. Véase O'Donnell (1998); véase 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 y otros (2003), capítulo 9.

12. Véase Tanaka (2002).

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 implementadas en la década pasada han residido fundamentalmente en la debilidad del Estado. Sus débiles capacidades de regulación no hicieron posible evitar graves crisis financieras, dieron lugar a procesos de privatización envueltos en prácticas corruptas y consagraron monopolios que podrían haberse evitado;¹³ el retiro de las funciones del Estado llevaron a la no implementación de políticas sectoriales y contracíclicas, 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 implementar políticas públicas eficaces impidieron avances sustantivos en el combate de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso. Esto nos lleva a la temática de la necesaria “reforma del Estado”, cuyo propósito es fortalecer al mismo 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 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, y enfatiza la necesidad de aumentar la inversión social. En el mismo sentido, Birdsall y De la Torre (2001) enfatizan 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

13. Véase Schamis (1998).

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

de las supuestas posiciones antiestadistas que denuncian los críticos del neoliberalismo; al mismo tiempo, las posiciones de izquierda no pueden desatender las propuestas del decálogo de Williamson, más bien insisten en complementarlas con preocupaciones sociales. Tal vez esto ayude a entender por qué algunos críticos del “modelo” terminan adoptando políticas muy similares a este, como es el caso del presidente Lula 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 ello 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 y 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 de las claves para explicar la calidad y desafíos de nuestras democracias, sin caer en razonamientos especulativos, alejados de las políticas públicas que, precisamente, nos pueden acercar 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, de 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 los Estados Unidos. El fracaso de la experiencia de *state building* en Afganistán, Irak y otros ha llevado rápidamente al diagnóstico de que es la precariedad del Estado como institución en esos países 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 fortaleza —ca-

pacidad para cumplir con las mismas—. Este modelo se plantea como parte de una preocupación más amplia sobre las implicancias para la seguridad global que tienen los Estados “fracasados” o “débiles”.¹⁵ Evidentemente, 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 pueden 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. Mayor razón aún para emprender esta tarea.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMIJO, Leslie, Thomas BIERSTEKER y Abraham LOWENTHAL
1994 “The Problems of Simultaneous Transitions”. En: *Journal of Democracy*, vol. 5, N.º 4.
- BALLÓN, Eduardo (ed.)
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.

15. Véase, por ejemplo, Center for Global Development (2004).

- BIRDSALL, Nancy y Augusto DE LA TORRE
2001 *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington D.C.: 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”. En: *Política*, vol. 42, otoño, pp. 207-220. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT
2004 *On the Brink: Weak States and US National Security*. Washington D.C.: The Center for Global Development.
- FUKUYAMA, Francis
2004 “The Imperative of State-Building”. En: *Journal of Democracy*, vol. 15, N.º 2, pp. 17-31.
- GARRETÓN, Manuel Antonio y otros
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 (EDS.)
1992 *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. New Jersey: Princeton University Press.
- JELÍN, Elizabeth y otros
1986 *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Aires: CLACSO.
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo y John WILLIAMSON (EDS.)
2003 *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D.C.: 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*. New 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”. En: *Este País*, vol. XII, N.º 45, diciembre. México D.F.
- O'DONNELL, Guillermo
1998 “Horizontal Accountability and New Polyarchies”. En: *Working Paper* N.º 253, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
1993 “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)”. En: *Working Paper* N.º 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”. En: *Colombia Internacional*, N.º 58, julio-diciembre, pp. 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 y otros
2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: 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”. En: *Working Paper* N.º 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: P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, pp. 3-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEPAN, Alfred
1978 *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, N.J.: 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.
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.
- TOURAINÉ, Alain
1989 *América Latina. Política y Sociedad* (1988). Madrid: Espasa-Calpe.

- TRIMBERGER, Ellen
1977 *Revolution From Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- WILLIAMSON, John (ed.)
1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute For International Economics.
1994 *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- WISE, Carol, Riordan ROETT y Guadalupe PAZ (eds.)
2003 *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.