

# LA RECONSTRUCCION DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

*Revista de la CEPAL*, edición especial 50 años,  
octubre 1998: 105-110

Después de la gran crisis de los años 80, llegó el momento de la reconstrucción del Estado en América Latina. En realidad, en todo el mundo, porque, en mayor o menor grado, la crisis fue universal. Para lograr esa reconstrucción es necesario pensar cuál será la naturaleza del capitalismo y del Estado, de la sociedad civil y de la sociedad política en el siglo veintiuno que se avecina. En el siglo diecinueve tuvimos un capitalismo competitivo y un Estado liberal, en el siglo veinte, un capitalismo monopolista y, en diversa medida, un Estado social-burocrático. ¿Cómo serán el capitalismo y el Estado en el siglo veintiuno?

La gran crisis de América Latina en los años 80 fue la mayor de su historia. Fue ante todo una crisis del Estado, y no una crisis de mercado, como la gran depresión de los años 30: una crisis fiscal, una crisis del modo de intervención y una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado. Fue, asimismo, una crisis estructural del proceso de desarrollo anterior. No fue una mera consecuencia del proteccionismo, del estatismo y del populismo que prevalecían en América Latina, como pretende la interpretación neoliberal. Ni fue tampoco una crisis causada por políticas de los países desarrollados que provocaron y que enfrentaron la crisis de la deuda de los años 80, como pretende la interpretación populista. En realidad, la gran crisis fue consecuencia de la propia dinámica del significativo desarrollo económico que hubo en América Latina entre los decenios de 1930 y de 1970. Este desarrollo ocurrió en el marco de una interpretación y de una estrategia nacional-desarrollista, al amparo de una fuerte intervención del Estado.

Sin embargo, esta dinámica es cíclica. Para promover el desarrollo, el Estado creció excesivamente, se endeudó, y terminó en una crisis de deuda externa que fue esencialmente fiscal; por otro lado, intervino agresivamente en el sistema económico con la estrategia de sustitución de importaciones y no fue capaz de advertir que, hacia el decenio de 1960, este modelo de industrialización ya había agotado sus posibilidades; finalmente, el proceso de intervención fue víctima creciente del proceso de "privatización del Estado", en la medida en que las elites políticas y burocráticas en sentido amplio (capitalistas, clase media, burócratas del Estado) emprendían actividades rentistas. De esta manera, el mismo crecimiento provocó las distorsiones cíclicas que determinaron no sólo la reversión del ciclo económico, sino también del ciclo de intervención.

## **I. Las soluciones propuestas**

Las respuestas variaron según la filiación ideológica de cada grupo frente a la crisis. La izquierda, arcaica y populista -definida aquí como aquellos que no quisieron admitir la superación del nacional-desarrollismo-, se quedó paralizada. No podía haber ocurrido otra cosa ya que diagnosticaron erróneamente que la crisis había sido provocada por intereses externos, en este caso, por la "globalización".

La centroderecha pragmática -formada por el establishment capitalista y burocrático en los países centrales y en América Latina- determinó, primero, (1982) acatar los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y de la liberalización de los precios para garantizar el equilibrio de los precios relativos; y, segundo (a partir de la segunda mitad del decenio de 1980), acometer reformas orientadas al mercado (liberalización comercial, privatización, desregulación), que deberían ser apoyadas políticamente por programas sociales compensatorios dirigidos.

La derecha neoliberal -formada por quienes glorifican el mercado y aspiran con vehemencia a un Estado mínimo- entendió que las reformas traerían consigo automáticamente el desarrollo, siempre que estuvieran firmemente dirigidas al objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado.

La centroizquierda moderna, socialdemocrática o social-liberal, diagnosticó con claridad la crisis como una crisis del Estado, delineó la “interpretación de la crisis del Estado” para América Latina, en reemplazo de la interpretación nacionaldesarrollista y adoptó las propuestas del centro pragmático de obediencia a los fundamentos macroeconómicos y las reformas orientadas al mercado. Sin embargo, alertó que estas políticas no bastaban porque el mercado -el mercado autorregulable del equilibrio general neoclásico y de la ideología neoliberal- no garantiza ni el desarrollo, ni el equilibrio y la paz social.

Para garantizar estos objetivos, propuso la reconstrucción del Estado, para que éste pueda nuevamente -en un nuevo ciclo- complementar y corregir las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más bajo que el prevaleciente en el ciclo anterior. Una reconstrucción del Estado que implica: superación de la crisis fiscal, redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social, y reforma de la administración pública.

La centroderecha pragmática y, más ampliamente, las elites internacionales, luego de un breve período de incertidumbre, percibieron que esta línea de acción era correcta y adoptaron la tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo pusieron los créditos para la reforma del Estado en los casos prioritarios. Las Naciones Unidas promovieron una asamblea general resumida sobre la administración pública. Muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargados de la reforma del Estado. El Informe sobre el desarrollo mundial de 1997 tenía originalmente por título “La reconstrucción del Estado”.<sup>1</sup> La reforma del Estado se transformó en el lema del decenio de los noventa, sustituyendo al de los años 80: el ajuste estructural.

## **II. Cambio en el capitalismo: del capitalismo monopolista al capitalismo globalizado**

Mientras ocurrían estos hechos en las relaciones de América Latina con el primer mundo y consigo misma, el capitalismo evolucionaba. En el siglo diecinueve el modo de producción dominante fue el capitalismo competitivo a nivel nacional. En el siglo veinte, lo fue el capitalismo monopolista que se internacionalizaba. En el siglo veintiuno ya está claro que el capitalismo será el de la globalización. Estos cambios históricos corresponden también al predominio mayor o menor del Estado o del mercado como mejores coordinadores de los recursos de la sociedad.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Al final, el Informe sobre el desarrollo mundial, 1997 recibió el subtítulo de El Estado en un mundo en transformación, pero conservó su inspiración básica: la reforma o la reconstrucción del Estado. En su introducción, el documento afirma: “En su ausencia [del Estado eficaz], no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social. Aunque hace cincuenta años muchos hablaban en términos muy semejantes, entonces esas ideas en general involucraban el protagonismo del Estado en el proceso de desarrollo. Lo que la experiencia nos ha enseñado desde entonces es bastante diferente: el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso”.

<sup>2</sup> Przeworski (1996) organiza el debate sobre la eficiencia de la intervención del Estado en la economía como una pelea de boxeo: debates circulares en los cuales los argumentos sobre los defectos del mercado son respondidos con argumentos sobre los fracasos de los intentos de reglamentación; venció el mercado el primer round como el más eficiente asignador de recursos, perdió el segundo al lograrse un consenso respecto de sus fallas (bienes públicos, externalidades y monopolios) y ganó el tercero al acusar al Estado de haber excedido sus funciones de corregir esas fallas y afirmar que nada garantiza que el Estado no presente fallas peores. Sin embargo, según Przeworski, el mercado equilibrado y eficiente de los neoclásicos ya fue herido de muerte y son inevitables algunas formas de intervención estatal, porque la economía de mercados incompletos e información imperfecta abre campo para que el Estado desempeñe un papel mucho más amplio.

La globalización -un cambio cuantitativo gradual que al final se transformó en un cambio cualitativo de la mayor importancia- derivó de la reducción radical de los costos del transporte y de las comunicaciones. Significó un aumento de la competitividad internacional en niveles jamás pensados y una reorganización de la producción mundial patrocinada por las empresas multinacionales. Es decir, representó un nuevo espacio para el imperio libre del mercado que tuvo sus consecuencias, como ocurre siempre cuando prevalece el mercado: por una parte, una mejor asignación y el aumento de la eficiencia de la producción; por otro, una pérdida relativa de la autonomía de los Estados nacionales, que no debe ser confundida con la crisis del Estado, aunque obviamente represente un nuevo desafío para el Estado en cada país o Estado nacional; y la concentración del ingreso entre países, más o menos competitivos, y entre ciudadanos de un mismo país, cuando la importación de bienes de alto contenido de mano de obra barata rebaja los salarios de los trabajadores locales (este fenómeno está ocurriendo principalmente en el país desarrollado más abierto, los Estados Unidos).

Los mercados ahora globalizados presentan nuevos defectos mucho más nocivos que los determinados clásicamente (principalmente la información imperfecta o asimétrica de los agentes y la falta de algunos mercados). Por otro lado, el Estado desarrollista, proveedor de todos los beneficios, se mostró en quiebra. La relación que se establezca entre el Estado y el mercado en el siglo veintiuno debe ser cada vez menos antagónica y más complementaria, a medida que se vayan revelando los sectores en los que cada uno es más eficiente.

### **III. Un Estado social-liberal para un capitalismo globalizado**

La crisis del Estado en América Latina -realmente en casi todo el mundo- en este fin de siglo apunta a un nuevo Estado; el surgimiento del capitalismo globalizado apunta en la misma dirección. Pero ¿cuál será ese nuevo Estado? ¿Cuál será el Estado del siglo veintiuno?

El nuevo Estado de la América Latina será muy probablemente muy semejante al Estado del primer mundo. Aunque las diferencias de ingresos y de cultura sean enormes, el factor homogeneizador representado por una tecnología semejante, por un sistema de comunicaciones universalizado, y principalmente por la existencia de un capitalismo único en todo el mundo -el capitalismo global- nos lleva a esa convicción.

Cabe por lo tanto, y en primer lugar, preguntar cuál será ese Estado en sus rasgos más generales. Para responder a esa pregunta necesitamos una perspectiva histórica. En el capitalismo mercantilista de los siglos diecisiete y dieciocho prevaleció el Estado patrimonialista, caracterizado por la confusión entre el patrimonio del príncipe y el del Estado que, no obstante, comenzaba a ser cuestionada. En el capitalismo competitivo del siglo diecinueve fue dominante el Estado liberal, garante de la propiedad y de los contratos: productor apenas de bienes estrictamente públicos.

En el capitalismo monopolista de este siglo el Estado social burocrático asumió tres formas: el Estado benefactor, en los países desarrollados, el Estado desarrollista, en los subdesarrollados, y el Estado burocrático, en los países estatistas. Estas tres formas de Estado, aunque muy diferentes, tuvieron en común tres rasgos que justifican su carácter social y burocrático: el compromiso con los derechos sociales, la responsabilidad por el desarrollo económico del país y la ejecución directa de las nuevas tareas consiguientes a través de la contratación de burócratas: profesores burócratas, médicos burócratas, enfermeros burócratas, asistentes sociales burócratas, artistas burócratas, para encargarse de los derechos sociales; administradores e ingenieros burócratas para construir y operar obras de infraestructura, empresas de servicios públicos monopolistas, y hasta empresas industriales y comerciales.

Este fenómeno aconteció en diversos grados en los tres tipos de Estado social burocrático, sin excepción. El Estado del siglo veintiuno no podrá ser la repetición del Estado liberal del siglo diecinueve como quieren los neoliberales. El mundo no tiene vuelta atrás. Tampoco es posible la continuidad del Estado social burocrático de este siglo que termina, porque fue ese Estado el que entró en crisis. Al fin de este round, el Estado y el mercado están empatados.

Sugiero que el Estado del capitalismo globalizado del siglo veintiuno será un Estado social-liberal. Será social, porque seguirá siendo responsable de la protección de los derechos sociales en materia de educación, salud y previsión básica. Los intentos de eliminar el carácter

social del Estado ocurridos en la Gran Bretaña de Thatcher y en los Estados Unidos de Reagan y Gingrich dejaron este hecho muy en claro. Y porque, aun reduciendo su acción en esta área, continuará promoviendo el desarrollo económico.<sup>3</sup>

Será liberal, porque realizará estas tareas de forma mucho más competitiva, dejando de ofrecer a la burocracia estatal el monopolio de las partidas presupuestarias para la educación, la salud y la cultura. La construcción de obras de infraestructura será tercerizada. Por lo demás, este cambio fue el primero en suceder, aun antes de que el Estado social-burocrático entrara en crisis. Las empresas productoras de bienes serán privatizadas. Las empresas productoras de servicios públicos serán objeto de concesiones a empresas privadas. Estos dos fenómenos empezaron a ocurrir con gran intensidad a partir del decenio de 1980, como una respuesta a la crisis del Estado. Y finalmente, la oferta de servicios sociales se entregará, también en forma competitiva, no a empresas privadas, sino a organizaciones públicas no estatales. Este es un fenómeno que está empezando a ocurrir en todo el mundo, aunque todavía la gran mayoría de los analistas no haya dado cuenta de él.

En síntesis, el Estado social-liberal será financiador y no productor de los servicios sociales no exclusivos del Estado, que el mercado no puede remunerar adecuadamente en función de las economías externas que generan, como en el caso de la educación, de la salud, de la cultura, de la protección del medio ambiente y del desarrollo científico y tecnológico. Será complementario del mercado y no sustituto del mercado.<sup>4</sup> No producirá bienes ni servicios, ni concentrará su política económica en proteger el mercado nacional, pero desempeñará un papel importante en la promoción de la competitividad externa del país. Cardoso (1995: 15-16) muestra criterios que nos ayudan a pensar sobre el problema, a partir de una combinación de las ideas de mayor eficiencia y mejor distribución de la renta: "El problema que se presenta es doble: el de la eficiencia y el de la equidad... En ese sentido, el dilema Estado-mercado es falso. El papel del Estado, como regulador, por ejemplo en las cuestiones ecológicas, sólo va a crecer. De esta forma, la proposición correcta, que debemos estudiar, es el papel del Estado en el mercado.

El problema es cómo aumentar la competitividad (que lleva al incremento de la productividad y a la racionalización de las actividades económicas) y cómo hacer más públicas las decisiones de inversión y las que afectan al consumo. Es decir, cómo hacerlas transparentes y controlables por la sociedad... y no solamente por las burocracias (del Estado o de las empresas). (Paréntesis del autor)".

El Estado social-liberal será también un Estado democrático. El régimen democrático es una forma de gobierno que se consolidó en el primer mundo en la primera mitad de este siglo, y se está consolidando en el mundo en desarrollo hacia finales de siglo. No hay razón alguna para prever un retroceso en esta materia. En verdad, el único régimen político compatible con el capitalismo, a largo plazo, es la democracia. El capitalismo recurre siempre al autoritarismo en su fase inicial, cuando se trata de promover la acumulación primitiva. Y puede recurrir a él en momentos de crisis extrema. Pero en el capitalismo, al contrario de lo que sucedía con las formaciones precapitalistas, las clases dominantes no necesitan usar la fuerza para apropiarse de una parte considerable del excedente social. Los mecanismos del mercado, la propiedad del capital y del conocimiento técnico y organizacional bastan por sí solos. Por otro lado, la clase dirigente es suficientemente grande y no necesita encontrar mecanismos institucionales de división y acceso al poder político. La democracia es exactamente este mecanismo institucional.

#### **IV. Un Estado social-liberal para América Latina**

En el comienzo de este artículo me referí a la interpretación de la crisis del Estado como la nueva forma de ver y comprender los problemas de la región. Originada en la teoría de la nueva dependencia, da un paso más adelante -habla de interdependencia en un mundo globalizado- no partiendo de la existencia de un Estado que asumiría el papel de superar la dependencia y promover el desarrollo. La primera tarea que se desprende de la teoría de la crisis del Estado es la de la reconstrucción de un nuevo Estado en América Latina -de un Estado que podemos llamar social-democrático o social-liberal. Para mí, las dos expresiones

---

<sup>3</sup> Como mínimo, todavía según Przeworski (1996) la economía sólo puede funcionar si el Estado ofrece alguna seguridad a los inversionistas (responsabilidad limitada), a las empresas (quiebras) y a los depositantes (sistema bancario de reaseguro)."

<sup>4</sup> Bob Jessop (1994: 103) alinria que el welfare state keynesiano será sustituido en el siglo veintiuno por el workfare State schumpeteriano, que promoverá la innovación en las economías abiertas y subordinará la política social a las necesidades de flexibilización de los mercados y las exigencias de la competencia internacional. Hay una clara relación entre el concepto de Estado social-liberal y el workfare State schumpeteriano.

son prácticamente sinónimas. La social-democracia está asociada al Estado benefactor. La expresión social-liberal es relativamente nueva -fue introducida por un socialista italiano en el decenio de 1920<sup>5</sup> - y tal vez sea más apropiada. En rigor, lo importante no son los nombres, sino la propia reconstrucción de un Estado verdaderamente nuevo. De un Estado democrático y fuerte. Con nuevos papeles y nuevas formas de responsabilización de sus gobernantes frente a la sociedad.<sup>6</sup>

La implantación de un Estado social-liberal en América Latina enfrentará dificultades enormes. No sólo las dificultades derivadas de la oposición: de los sectores patrimonialistas, que todavía están muy presentes en la región a través del clientelismo y del nepotismo; de los sectores populistas, que no se conforman con la superación del Estado populista; de los sectores corporativistas de la izquierda y la derecha que afirman intereses sectoriales como si fueran generales y se dedican pragmáticamente al rentismo (captación de rentas fuera del mercado a través del control del Estado); de los sectores internacionalistas que no tienen ninguna capacidad crítica con relación al primer mundo e insisten en la copia directa de sus políticas e instituciones; y de los grupos neoliberales, que afirman dogmáticamente la necesidad de reducir el Estado al mínimo y dejar todo por cuenta del mercado.

Tal vez más importante que esos opositores sea la propia heterogeneidad estructural de los países de América Latina, cuyas sociedades están marcadas por una distribución del ingreso extraordinariamente desigual. Esta heterogeneidad estructural pone en riesgo permanentemente los dos objetivos intermediarios fundamentales de la reconstrucción del Estado en América Latina: la gobernabilidad y la gobernación en los Estados latinoamericanos.

Existe gobernabilidad cuando el gobierno tiene legitimidad asegurada por instituciones políticas capaces de representar e intermediar intereses sectoriales legítimos. Existe gobernación cuando el Estado tiene capacidad financiera y administrativa para ejecutar las políticas decididas por el gobierno.

La gobernabilidad se alcanzará cuando tengamos un Estado democrático políticamente fuerte. Ella está siempre en peligro en América Latina porque, dada su heterogeneidad, no existe un contrato social básico, un contrato hobbesiano o rousseauiano, como aquel que existe en los países desarrollados. En su defecto, la formación de pactos y coaliciones de clase orientadas al desarrollo ha sido una alternativa utilizada por las elites latinoamericanas. Estos pactos son siempre relativamente excluyentes. Pero en la medida en que van incorporando sectores crecientes de población a los beneficios del desarrollo, se pueden transformar en un instrumento efectivo de legitimación de los gobiernos.

Además, la creación de nuevas instituciones políticas capaces de representar e intermediar intereses, así como aumentar la gobernabilidad será un desafío permanente para la reconstrucción del nuevo Estado. Siempre que estos dos hechos estén presentes, los Estados latinoamericanos contarán con gobiernos fuertes, con legitimidad para gobernar.

La gobernación de los Estados latinoamericanos, por su parte, se alcanzará cuando esos Estados se vuelvan financieramente fuertes, con deuda pública bajo control y ahorro público positivo; estratégicamente fuertes, dotados de elites políticas, empresariales y burocráticas capaces de formular políticas, de crear y desarrollar empresas, de mantener la estabilidad de los precios y promover el desarrollo económico y social; y administrativamente fuertes, con un cuerpo de funcionarios competente y motivado, y con instituciones administrativas cuya acción esté fundada en el interés público.

Las reformas económicas que se están llevando a cabo en América Latina no deben calificarse de neoliberales; están simplemente orientadas al mercado, de forma de hacerlo menos dependiente de la intervención para realizar con eficiencia sus funciones de asignación de los recursos privados. Estas pueden ser adecuadas o inadecuadas en cada caso, y pueden ser aplicadas en forma competente o no. Autojustificarse, más allá de garantizar el funcionamiento del mercado, conducirá a la superación de la crisis fiscal que inmoviliza al Estado, aumentará la seguridad de la propiedad y de los contratos, estimulando a los empresarios a invertir. Y las reformas administrativas y políticas que crecientemente se incorporan a la agenda latinoamericana serán legítimas si conducen al surgimiento de instituciones políticas y administrativas que hagan al Estado más gobernable, a la administración pública más eficiente y eficaz en la conducción de las políticas públicas y a los políticos y burócratas más responsables frente a la sociedad, para que el Estado desempeñe

---

<sup>5</sup> Me refiero a Carlo Rosselli.

<sup>6</sup> Una presentación sistemática de esa perspectiva se encuentra en Bresser-Pereira, Maravall y Przeworski (1993). En términos prácticos, el golpe de timón hacia políticas económicas de ajuste fiscal y de reforma del Estado en gobiernos social-democráticos, como en Francia (1981), en España (1983), en el Brasil (1995), es manifestación de esa nueva posición de centroizquierda social-liberal.

con eficiencia sus nuevas funciones. Son reformas que apuntan al nuevo Estado del siglo veintiuno y no de vuelta al pasado.

## **Bibliografía**

- Banco Mundial (1997): Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación, Washington, D.C.
- Bobbio, Norberto (1984): *II futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996): *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*, São Paulo, Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José Maria Maravall y Adam Przeworski (1993): *Economic reforms in new democracies*, Cambridge, Cambridge University Press. [Publicado también en portugués en 1996 por Editora Nobel].
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Yoshiaki Nakano (1997): "The missing social contract", *What kind of democracy? What kind of market? Latin America in the age of neoliberalism*, Graciela Ducatzenzeiler y Philip Oxhorn (comps.), Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Cardoso, Fernando Henrique (1996): "Ideologías no pós-guerra fria", *Cadernos do PSDB*, N°1, Os caminhos da social-democracia, Brasilia, Partido da Social- Democracia Brasileira, abril. [Discurso en la Universidad de Coimbra, al recibir el título de doctor honoris causa, el 19 de julio de 1995].
- Delorme, Robert y Kurt Dopfer (comps.) (1994): *The political economy of diversity*, Aldershot, Edward Elgar Publishing House.
- Jessop, Bob (1994): "Changing forms and functions of the State in an era of globalization and regionalization", *The political economy of diversity*, Aldershot, Edward Elgar Publishing House.
- Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (1995): *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*, Brasilia, Imprensa Nacional, noviembre.
- Przeworski, Adam (1996): "On the design of the State: a principal-agent perspective", documento presentado en el Seminario "Reforma del Estado en América Latina y el Caribe" (Brasilia, 16 y 17 de mayo de 1996), patrocinado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1991): *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rosselli, Carlo (1997): *Socialismo liberal*, Rio de Janeiro, Instituto Teotônio Vilela/Jorge Zahar Editor. [Escrito en italiano en 1930.]