

El nuevo Estado y la integración social

Reflexiones a partir de la experiencia boliviana

Fernando Calderón

Luego de las transformaciones socioeconómicas que arrancaron en los años 80, ¿cómo se reconstituye la política como eje del funcionamiento de la relación entre Estado, economía y sociedad?, ¿qué es lo que reemplaza al Estado patrimonialista y corporativo? El cuerpo principal de la respuesta pasa por las características del Estado corporativo y patrimonialista, que todavía perduran en Bolivia con márgenes evidentes y una gran crisis de legitimidad. Habría que profundizar las tesis de un nuevo Estado e integración social y reflexionar alrededor de los nuevos límites de la soberanía en relación con los procesos de globalización en curso. Este último punto es importante, pues marcaría las fronteras y campos de acción de un nuevo Estado social.

El tema del Estado es absolutamente estratégico para América Latina; está en el debate académico más novedoso y también en la arena de la discusión política más relevante en todo el mundo moderno.

En varios estudios se constata que el peso del Estado es decisivo tanto para la integración social y el funcionamiento interno de la economía como para el posicionamiento de los distintos países en la dinámica global. También se constata, por ejemplo en los Informes de Desarrollo Humano de 1996 y 1998 promovidos por el PNUD, o en el Informe del Banco Mundial de 1997, que a pesar de una fuerte ideología antiestatal, la realidad proteccionista es mucho más fuerte y real que la lógica liberal en el funcionamiento de las economías modernas. Asimismo, los estudios señalan que si bien la necesidad de una modernización y de una reforma del Estado «empresario» es urgente, también lo es reconocer la presencia de una fuerte estructura monopólica prevaleciente en el funcionamiento de los mercados que limita seriamente la competencia entre las empresas. Un ejemplo es ilustrativo. En Inglaterra,

FERNANDO CALDERÓN: asesor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, La Paz.

Palabras clave: reforma del Estado, Estado social, globalización, Bolivia.

según *El Economista*, (junio de 1997), al cabo de 18 años de gobierno de Margareth Thatcher el PIB estatal sólo se redujo de 43% a 42%. Del mismo modo, los gráficos elaborados por el Banco Mundial en su Informe Anual de 1997 son muy elocuentes en cuanto al peso de los Estados en las distintas economías nacionales.

Por todo esto es importante relativizar los juicios y las ideologías absolutistas, y tratar de entender cómo están funcionando realmente el Estado y el mercado, y determinar más bien cuáles son las necesidades de cambio estatal frente a su sociedad y frente a los cambios que encara un mundo cada vez más globalizado. Voy a retomar algunas tesis sobre el Estado que trabajé conjuntamente con mi amigo Mario dos Santos en un par de investigaciones comparativas para América Latina¹ y trataré de hacerlas pertinentes a la situación actual de Bolivia.

La idea central es que el rasgo básico del Estado y, de una manera más general, de la relación entre el Estado, la sociedad y la economía, es una asincronía estructural creciente. Es decir, un desajuste complejo entre los cambios acelerados a nivel de la economía y de la sociedad y la persistencia de una pesada y lenta lógica estatal tradicional de corte patrimonialista y corporativo. En este ámbito, es determinante la reconstitución de un nuevo Estado social que vaya más allá tanto de las lógicas corporativas preexistentes, sobre todo en el plano político, como de las visiones «pragmáticas» del llamado «Estado liberal».

La asincronía puede ser entendida como un rasgo general del cambio entre el Estado, la sociedad y la economía. Cambio en cuanto a distintas velocidades, distintos sentidos, distintas direcciones, diversas intensidades, tanto en el plano de las instituciones como en el de los actores y las personas involucradas en él. Esta complejidad es un rasgo del cambio moderno. Complementariamente vale la pena mencionar que una de las particularidades propias de esta asincronía en el caso de países como Bolivia es el denominado «efecto de fusión». Con éste se hace referencia a que fenómenos de la modernización son readaptados por fuerzas del pasado para reproducir comportamientos tradicionales. En el corazón de estos efectos está la cuestión del denominado «clientelismo burocrático».

Veamos en qué consiste esta asincronía. En relación con la economía, los procesos de modernización en general, y especialmente aquellos referidos a la estabilización, la privatización y la capitalización, tienden a generar una brutal concentración económica, pero también una nueva dinámica de reestructuración empresarial, de inserción en los procesos de globalización y un funcionamiento empresarial cada vez más sustentado en criterios de eficien-

1. Ver Fernando Calderón y Mario dos Santos: *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina, 20 tesis socio-políticas y un corolario*, FCE, Santiago, 1991 [también en *Nueva Sociedad* 110, 11-12/1990, pp. 50-65].

cia y eficacia muy competitivos. Hoy en día el núcleo de la economía boliviana, por ejemplo, ya está transnacionalizado y tal fenómeno condiciona el conjunto del cambio económico en el país. La Shell, por ejemplo, tiene un PIB 20 veces mayor que el de Bolivia.

Por otra parte, la sociedad se ha complejizado, las distancias sociales han crecido, así como las regionales, como en general la diferenciación social. De no mediar importantes cambios este problema no solo va a complejizarse sino también a incrementarse². La acción colectiva tiende a fraccionarse y a multiplicar sus demandas e intereses, fenómeno que no se expresa en un incremento de la capacidad de acción y menos en una mayor representación política. Vale la pena además afirmar que detrás de la rica diversidad cultural boliviana se esconden notables inclinaciones hacia el faccionalismo social y hacia un malestar cultural generalizado. En síntesis, la sociedad misma se complejiza y pierde capacidad de acción sobre sí misma.

Curiosamente, nadie puede negar que el Estado boliviano ha iniciado algunas de las transformaciones económicas y sociales señaladas; sin embargo se ha transformado poco y de manera muy lenta respecto de los cambios que ha provocado. Esta es una paradoja muy boliviana: el Estado «clientelista corporativo» toma iniciativas de reformas económicas e institucionales pero él casi no se reforma. Es, pues, una peculiaridad estatal, porque se reforma mucho menos de lo que ha reformado a otros. Así, la velocidad del cambio al interior del Estado ha sido lenta. Quizás las reformas más exitosas han sido la de la Contraloría, la del Banco Central y la de la Superintendencia de Bancos, que han sido parciales. La emergencia de nuevas autarquías institucionales concentradas en la esfera económica es un rasgo predominante en el Estado actual. Reformas más integrales no se han dado. No existe una genuina autoridad social.

En gran medida uno podría estar de acuerdo en que se ha avanzado en el plano institucional o en aquello que se ha denominado la «democracia pactada». Si uno compara al país con su pasado algunos avances se han producido. Sin embargo, la práctica y la cultura políticas clientelar y patrimonialista no solo se han mantenido sino que se han ampliado a lo largo de estos años de democracia.

En términos más conceptuales, se estaría generando una suerte de poliarquización negativa del Estado. La poliarquía es un rasgo básico de la descentralización funcional del Estado moderno, aumenta su capacidad de acción y autonomiza sus distintos aparatos. La cuestión, en el caso boliviano, es que esta dinámica se ha superpuesto a aquella lógica clientelar-burocrática crónica; así, la poliarquía ha tenido efectos negativos sobre el propio funcionamiento de la «razón de Estado». En síntesis, se observa una asincronía

2. Cf. al respecto, PNUD: *Desarrollo Humano en Bolivia 1998*, La Paz, 1998.

creciente entre Estado, sociedad y economía, donde los límites democráticos y modernos de un Estado patrimonialista son evidentes. En la medida que no se asuma ese desajuste habrá problemas serios tanto en los procesos de transformación económica como en los de gobernabilidad democrática. En medio de todo está la crisis política y especialmente la debilidad de las propuestas políticas de largo plazo para la sociedad boliviana. No trataré este tema ahora, porque no es el del ensayo, pero creo que es central para el Estado.

La pregunta que quedaría es: ¿cómo se reconstituye la política como eje del funcionamiento de la relación entre Estado, economía y sociedad? Voy a trabajar la idea central a partir de cuatro temáticas desde una perspectiva sistémica, es decir, desde un ángulo donde puede haber una confluencia fecunda, no sin tensiones ni conflictos, entre Estado, sociedad y economía. Mi pregunta de fondo es: ¿qué es lo que reemplaza al Estado patrimonialista y corporativo? El primer punto, y quizás el central, es el de las características del Estado corporativo y patrimonialista, que en gran medida todavía perduran en Bolivia y han sido dominantes en los últimos 50 años. Señalaré, en segundo lugar, los límites y la crisis de legitimidad de ese Estado. En tercer lugar, voy a retomar la tesis de un nuevo Estado y de integración social y, finalmente, trataré la cuestión de los nuevos límites de la soberanía en relación con los procesos de globalización en curso. Esto último es muy importante pues marca los límites y campos de acción del nuevo Estado social.

Uno

Muy rápidamente, y recordando ideas trabajadas hace algún tiempo, diré que el Estado patrimonialista corporativo ha tenido cinco rasgos básicos. 1) La constitución de un sistema corporativo formado por las principales empresas estatales, articuladas por altas tecnocracias que se vinculan y además vinculan intereses privados, nacionales e internacionales, produciendo lo que se denominó «anillos burocráticos». 2) La consolidación, por un lado, de relaciones clientelares entre instituciones e instancias del sector público, especialmente en el área social y, por el otro, de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Esto se expresaba mediante un sistema de intercambio de prebendas y empleos por legitimidad. La familia y la estructuración de redes de grupos primarios constituyeron la base de este mecanismo político. 3) La configuración de un campo espurio de conflictos sociales, pues las oposiciones entre grupos y sectores no eran directas, sino que se daban a través del Estado. Los distintos actores y movimientos perseguían controlar el poder del Estado al cual muy a menudo lo confundían con el poder político. 4) La relativa superposición de acciones sociales, políticas y culturales en una misma acción. Posiblemente fue esto lo que hizo que los partidos políticos se desempeñaran al mismo tiempo como movimientos sociales, actores sociales, culturales o estatales y, así, muchas de las expresiones propias de la sociedad civil se confundieron con el partido y con el Estado. 5) La capacidad de las acciones nacional-populares para crear sociedad: fundaron organizacio-

nes sociales, instituciones en la sociedad, que transformaron la vida colectiva produciendo valores, creencias, costumbres, que todavía constituyen rasgos básicos de la sociabilidad que no han cambiado sino en escasa medida.

Mediante estas fuerzas nacional-populares, el Estado cristalizó canales de integración, operándose un gran proceso de movilidad social. Por ejemplo, un estudio hecho en 1997 entre los dirigentes del conjunto de municipios de Bolivia comprobó que todos los alcaldes, miembros de los comités de vigilancia o autoridades municipales habían tenido movilidad social respecto de sí mismos y de sus padres³. Esto fue producto de la transformación de 1952.

Sin embargo, la consecuencia política fundamental ha sido que la dominación social de este tipo de Estado obedeció a un núcleo de intereses políticos en los aparatos estatales, especialmente la presidencia del país, donde se confrontaron los distintos intereses en juego. La burocracia estatal se consolidó bajo esta fórmula institucional, su función orgánica fue la de equilibrar las presiones de estos grupos.

Dos

La tendencia al corporativismo y al clientelismo político, tan marcada en este régimen político en América Latina, se nutrió originaria e incesantemente de una lógica centrípeta que desplazó las pugnas entre intereses sociales hacia el denso foco estatal. De ahí que el poder del Estado fue y es decisivo en la historia política de la región. Sin embargo este mecanismo como patrón histórico está en crisis de legitimidad, pues ha sufrido procesos de transformación muy fuertes y es incapaz de seguir reproduciéndose. Lo curioso es que a pesar de la declinación de la fuerza de su dinámica sigue estando presente en la vida pública de varios países.

Entre las causas internas y externas que limitan la reproducción de este tipo de Estado se pueden destacar, en primer lugar, el deterioro de los precios de intercambio y la incapacidad empresarial del Estado para enfrentar dinámicas productivas. Asimismo, la deuda externa contraída también expresa la debilidad para enfrentarla, lo que en definitiva indica la incapacidad del Estado para poder regular tales flujos económicos. En segundo lugar, el incremento de las necesidades y demandas colectivas, que en el pasado fueron relativamente satisfechas por el Estado y que hoy día no pueden seguir siéndolo. Tercero, las presiones políticas de una nueva derecha cerradamente antiestatista, traducidas en políticas neoliberales, debilitaron la acción estatal afectando la acumulación del sector público, y crearon las condiciones para privatizar la economía y dar un predominio al mercado como mecanismo estructurador en las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía. En cuarto lugar, la creciente inoperancia del propio Estado para manio-

3. Cf. PNUD: ob. cit.

brar políticamente y satisfacer las demandas sociales, puso de manifiesto los límites gerenciales de una pesada estructura burocrática grande pero ineficaz para articular el funcionamiento socioeconómico.

Si a esto se le agregan las presiones externas resultantes de los procesos de transformación de la economía mundial, la emergencia del proceso de globalización, la nueva división internacional del trabajo, la crisis y la reducción del Estado en los países desarrollados y la hecatombe soviética y del mundo socialista, creo que queda claro por qué el Estado patrimonialista y corporativo necesita cambiar; este Estado, por las razones internas y externas anotadas, no puede seguir funcionando. La cuestión es qué tipo de Estado lo reemplazará. En el punto que sigue trataré de argumentar en favor de un Estado que trabaje en pos de lo público y que trate de articular tanto su propio funcionamiento como el del mismo mercado en función de la integración social y de una lógica sistémica.

Tres

Cabe, en primera instancia, señalar que desde los años 80 gran parte de los países latinoamericanos, entre ellos Bolivia, ha iniciado una reforma del Estado, generalmente de inspiración neoliberal. Tal reforma aspiró a despolitizar la economía mediante la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados, la reducción del crónico déficit fiscal, la descentralización del aparato estatal, la autonomía de la política monetaria, la descentralización, etc. Las medidas, hay que decirlo, tuvieron efectos positivos en cuanto limitaron el manejo discrecional de la política económica y de las estrategias rentistas. En esos años se hizo explícito el fin del primado de la política sobre la economía y la sociedad.

Ello no significa, empero, que podamos prescindir de la política. En realidad, ella actuó de manera curiosa, pues basta recordar que ante la debilidad de los actores sociales, sobre todo empresariales, quien hizo las reformas antiestatales fue el mismo Estado. Con todo, éstas no lograron estructurar un nuevo tipo estatal y sólo abrieron un proceso de cambios que hasta ahora resulta estructuralmente inconcluso.

La reorganización del Estado, en una visión sistémica, y habida cuenta de todo lo señalado, tendría que considerar al menos tres elementos. En primer lugar, que la inserción en los mercados mundiales, meta principal de la transformación económica, se rige por un paradigma de competitividad sistémica; es decir, la inserción no depende tanto de la competitividad de una u otra empresa como de las capacidades organizacionales, institucionales y gerenciales de un país para combinar un vasto conjunto de factores económicos y no económicos y para articular, además, la diversidad de actores. La competitividad sistémica de un país supone una actualización del Estado nacional como una de las instancias fundamentales en la coordinación de los diversos procesos sociales.

De esta competitividad se desprende, en segundo lugar, la relevancia de la integración social; la gravitación socialmente excluyente del mercado otorga un papel primordial al Estado como instancia responsable de asegurar la cohesión social de una sociedad. Considerando el aumento de las desigualdades sociales, y el riesgo creciente de explosiones violentas, la reformulación del Estado y de las políticas sociales representa hoy día un tema estratégico para el nuevo desarrollo y para la misma competitividad de las empresas.

En tercer lugar, la nueva conciencia ciudadana; ésta, como la política, requiere mayor cooperación entre ciudadanos, los que a su vez reclaman mayor participación. Un ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía presupone ante todo un Estado de derecho, pero también un acceso equitativo a los servicios públicos y a una burocracia razonablemente eficiente y respetuosa de la dignidad de las personas.

Un Estado democrático no se identifica con el mercado⁴. La función estatal es la de proteger y hacer que sus ciudadanos participen. El Estado en un mundo globalizado debe potenciar la capacidad de sus ciudadanos, tanto en el plano «técnico instrumental», es decir, del manejo de los nuevos códigos de conocimiento, como en el de la socialización democrática referida a instituciones, a valores sustantivos y al reconocimiento de la diversidad étnico-cultural de países como Bolivia, así como a comprender a la democracia como una forma de vida.

En este marco se sitúa la actual reforma del Estado; abarca no solo la redefinición de los ámbitos clásicos de la intervención estatal, sino también el desarrollo de un nuevo instrumento institucional; me refiero a entes reguladores, supervisores, comisiones antimonopólicas, agencias de defensa de Estado. El Estado se debe dotar de una red de instituciones de derecho público que sin ser mecánicamente estatales aseguren el funcionamiento del mismo mercado. Siendo un paso importante, aun así resulta insuficiente, pues el economicismo reinante hace perder de vista la dimensión cultural de la gobernabilidad democrática y el peso decisivo de la política en la economía; ésta depende, en buena parte, de que las representaciones colectivas acerca del orden y de los sentimientos de la comunidad puedan expresarse en la política. En este sentido, el Estado debe tomar en cuenta el ordenamiento simbólico de la convivencia social.

De lo que se trata es de la constitución de un nuevo Estado social. Un Estado que busque la integración de los ciudadanos, pero que a la vez tenga por meta que éstos puedan convivir con responsabilidad nacional; y convivir significa buscar la justicia social. Ello implica también que el Estado, como resultado de un nuevo pacto social, debe buscar que todos los ciudadanos tengan una vida digna y asegurada su subsistencia. Además, el Estado debe

4. Fernando Calderón y Norbert Lechner: *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, Plural, La Paz, 1998.

frenar el brutal crecimiento de las brechas sociales existentes. Ello, desde luego, también supone que debe velar por la existencia de reglas del juego claras y estables en la relación entre empresarios y trabajadores compatibles con una economía competitiva. En el fondo, lo que se está argumentando aquí es asumir la insoslayable necesidad de que los ciudadanos puedan rediscutir el sentido de la nación en un mundo fatalmente globalizado.

Todos estos problemas que he mencionado cobran una dimensión mucho más compleja cuando uno los contrasta con la brutal fuerza de los procesos de transformación económica y de globalización. Pensamos que esto recoloca sobre la mesa la cuestión de la soberanía del mismo Estado.

Cuatro

Reafirmando las tesis de Castells⁵, con la globalización hay una creciente pérdida de soberanía por parte del Estado, pero no precisamente de capacidad de acción. Esto estaría dado en principio por los siguientes factores.

1) La globalización concentra poder en nuevas elites y empresas, especialmente en las multinacionales, a la vez de producir fuertes procesos de diferenciación y desestructuración social. Se da con ella una concentración productiva sin precedentes en la historia de la humanidad. Hoy en día existen 37.000 empresas transnacionales que producen un tercio de la economía mundial, más del 50% del sector industrial, y que absorben tendencialmente menos empleo. La consigna parece ser crecimiento de la productividad con decrecimiento del empleo.

2) De forma complementaria, la globalización del capital crea una interdependencia productiva y financiera muy alta, de la cual nadie puede escapar. Lo que sabemos es que la globalización de los mercados financieros es un tema de coyuntura relevante en todas partes. La dinámica y la disciplina de los mercados financieros globales restan de manera brutal soberanía al Estado-nación. En este ámbito, lo poco que puede hacer el Estado es tratar de regular el pequeño campo de influencia que le queda y de aliarse frente a estas situaciones con otros Estados. Algunos países avanzaron muy rápidamente, como es el caso de los miembros de la Comunidad Europea, que a fin de siglo ya tendrán moneda propia; cedieron parte de su soberanía nacional en función de una soberanía compartida para poder así regular mejor las irracionalidades del mercado.

3) Un nuevo rol integrado de las empresas modernas es especialmente importante para la región. Las transnacionales están funcionando cada vez más como empresas descentralizadas en unidades autónomas o semiautónomas.

5. Cf. Manuel Castells: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, vol. 1, Alianza, Madrid, 1997.

Crean redes de funcionamiento interempresarial y además tienen políticas específicas para cada caso nacional. Asimismo, entre las transnacionales que actúan en la región se están estructurando sistemas de alianzas con otras empresas en apariencia distintas. Desgraciadamente no existe información responsable al respecto, y, lo que es peor todavía, no se ha convertido en un tema público. Es fundamental que el Estado y las universidades impulsen investigaciones en este sentido.

4) En la globalización la industria y el mercado culturales juegan un rol determinante. Las redes comunicacionales y la creación de un público internacionalizado son ya un dato histórico; internet es un ejemplo. Hoy día en internet ya hay 66 millones de usuarios y se espera que a principios de siglo lleguen a ser 600 millones. En Bolivia algunas empresas en la ciudad de El Alto exportan diseños de tejidos por el ciberespacio con un cierto éxito en Alemania. Estamos frente a un proceso donde las redes comunicacionales tienden a menoscabar la soberanía y la autonomía del Estado en los planos cultural y comercial. En este contexto, la publicidad tiene una dinámica brutal; los norteamericanos, por ejemplo, a lo largo de su vida ven 185.000 avisos publicitarios.

Otro factor importante es el de la relación entre lo global y lo local. La globalización diferencia regionalmente; hay regiones que se fortalecen y otras que se deterioran. Las luchas y conflictos regionales que uno observa en Bolivia en el fondo se dan por un cierto posicionamiento de lo local en la globalización. Claro que, por otro lado, también es pensable que las políticas de descentralización pueden tener un efecto funcional en la integración social si se conciben como políticas nacionales articuladas. Sin embargo, lo que está en pugna es cómo una región determinada se integra o no a ese proceso de globalización. El conjunto de estos factores lleva a pensar que en una perspectiva de mediano y largo plazo se dirime no solo la necesidad de instituir un Estado social, sino si habrá de compartir este mismo Estado su autoridad con otras unidades estatales para alcanzar un lugar en el mundo moderno. Y aquí el tema es el de la integración subregional.

Finalmente, quisiera subrayar que la soberanía estatal se va a redefinir en nuevos campos de acción y en un contexto internacionalizado. Esto para Bolivia en lo fundamental quiere decir Mercosur, pero también región andina, según ésta vaya logrando estabilizarse y tenga mayor disponibilidad de actuar en el mundo concertadamente.

Los procesos anotados serán más fructíferos si se genera una auténtica reforma del Estado. Es importante superar esa asincronía estructural mencionada al comienzo del artículo. En este sentido, es particularmente importante recolocar a la política como la principal fuerza vinculante entre Estado, sociedad y economía, y entender, de una vez por todas, que se necesita un Estado fuerte, el cual sólo será posible si la sociedad misma lo es. Y ello, desde luego, es una responsabilidad de todos.