

El Estado, ese eterno *revenant*

Acerca de ciertos planteos de Peter B. Evans

Gabriel Abend

*... mientras te has convertido en bestia de muchas
cabezas y te agitas en lo contradictorio*

Dante

Aunque en ocasiones pérfidamente intente ocultarlo, ese abstruso aparato llamado Estado es solamente una invención de la modernidad. Los Estados nacionales representan la forma históricamente singular en que los hombres han organizado los asuntos públicos a partir de, en un nivel incoactivo, el Renacimiento. Y desde la irrupción en la historia de esta máquina de ingeniería política que no se puede imputar a ningún ingeniero, los científicos, filósofos y hombres de Estado han debatido sobre el «espacio» que le corresponde a éste, por ejemplo, en la sociedad civil, en la esfera privada, en la economía, frente a otros núcleos de autoridad; primero fue la pugna por la soberanía y el monopolio del ejercicio de la coerción legítima, luego fue el acerbo conflicto relativo al lugar de la religión y a la secularización, y sin suceder temporalmente a este último, se ha debatido acerca de las competencias que al Estado le caben como regulador de la actividad económica y como asistente en el área social.

Así como la rancia nobleza medieval europea, o el Sumo Pontífice y la Iglesia Católica, los padres fundadores de la ciencia económica, un Adam Smith, un David Ricardo, también desconfiaron del nuevo Leviatán, en este caso en el sentido de la injerencia de una mano distinta de la mano invisible del mercado. Al médico y economista fisiócrata François Quesnay (1697-1774) se atribuye el iterado eslogan «laissez faire, laissez passer»; a su contemporáneo René-Louis Voyer, marqués d'Argenson (1694-1757), el aforismo «pour gouverner mieux, il faut gouverner moins»; y formulado en la conminación imperativa del filósofo utilitarista Jeremy Bentham (1748-1832): «Government! Be quiet!». Empero, este supuesto «night watchman state» decimonónico, se-

guramente sí modelaba la sociedad en parte, cuando menos en mayor grado del que sugeriría su mote de «juez y gendarme».

El siglo xx ha enfrentado, dentro del contexto capitalista, a los partidarios del intervencionismo, del *Welfare State* y a los liberales à outrance, prosélitos de un Estado mínimo, aséptico y escéptico. Cada bando porta además un manual con postulados éticos, premisas axiológicas y antropologías sustancialmente diferentes; cada bando puede próximamente asociarse con una tendencia política partidaria con la referencia del *continuum* izquierda-derecha.

Los liberales, «que prestaban oídos al evangelio según John Stuart Mill, Herbert Spencer, William Graham Sumner, Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises»¹ o a los «Chicago boys» encabezados por Milton Friedman y George Stigler, comandaron los destinos del Primer Mundo después de la doble crisis del petróleo de los años 70, en los gobiernos republicano de Ronald Reagan y conservador de Margaret Thatcher. Su tirria a las perturbaciones inherentes a la gestión del Estado tal vez la pinte el consternado, virtualmente traumatado por la victoria socialista en las elecciones nacionales francesas del 10 de mayo de 1981 (en las que François Mitterrand doblegó a Valéry Giscard d'Estaing), publicista Jean-François Revel, quien compuso un panfleto que lleva por sintomático epígrafe «El Estado megalómano»².

Por el otro lado, los acólitos del dirigismo estatal, cuyo primigenio esbozo teórico fue confeccionado a mediados del siglo xix por Lorenz von Stein, encontraron un sistemático legitimador en el economista británico John Maynard Keynes, su *Treatise on Money* de 1930 y su *General Theory of Employment, Interest and Money* de 1936, teorías que repetirían *de verbo ad verbum*, y que fueron bautizadas en Norteamérica por los economistas de la Universidad de Harvard Alvin Hansen y Seymour Harris. La escuela económica keynesiana celebró la puesta en práctica del *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt (1932), o el insigne *Beveridge Report* (1942), al tiempo que constataba la paulatina expansión del rol de los gobiernos en la economía a lo largo de prácticamente medio siglo. Los intereses sociales del Estado fueron incorporados, con distintos arreglos, a numerosas cartas magnas, como por ejemplo la de Weimar (1919), la Ley Fundamental de Bonn (1949), y de este lado del mundo a la de Querétaro (1917) o a la «marzista» en la estadólatra y político-céntrica República Oriental del Uruguay (1934).

Más Estado, menos Estado. Más mercado, menos mercado. Hubo ahí una cuestión. He ahí una cuestión.

Mientras se sucedían los vaivenes ideológicos en el mundo opulento, el Tercer Mundo ha convivido, con *timings* distintos de acuerdo con la región, con el problema del desarrollo, del cambio estructural. Desde siempre, o al menos desde la construcción sociológica del concepto de desarrollo y del concepto de Tercer Mundo. Y esta temática *grosso modo* (e incurriendo por momentos en parroquialismos) se ha discutido con la referencia de los parámetros de evaluación de la participación estatal en la esfera económica y social sucintamente descritos *ut supra*: para unos el desarrollo solo sería posible en la medida en que el Estado lo impulsara. Para otros, el desarrollo solo sería posible en la medida en que el Estado se abstuviera de impulsarlo. Al decir de H. Schwartz, «If I may be allowed to collapse years of debate into a few sentences, dependency theorists fairly consistently asserted that without State intervention of some kind development was impossible; modernizationists and their neo-liberal descendants fairly consistently asserted that States needed to back out of markets and let the economy work on its own»³.

Dentro de esta tradición, y acaso corroborando la tesis que aduce que la práctica científica hogañosa, lejos de torres de marfil, no puede sustraerse de los reclamos perentorios que le plantea su contexto social; en las décadas de los 80 y los 90, entre la literatura politológica norteamericana y en especial dentro de las escuelas comparativistas, menudeó el estudio de las políticas de ajuste estructural en los países del Tercer Mundo. Y entre los tópicos abordados por estos núcleos de debate académico, el rol y la estructura del aparato estatal no fue en absoluto despreciado. En este marco se inscribe «El Estado como problema y como solución», un artículo del profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de California en Berkeley, Peter B. Evans⁴.

Si se pretendiera ilustrar de alguna forma sumaria la postura que allí Evans asume respecto del debate contemporáneo acerca del Estado, las líneas que siguen parecen extremadamente adecuadas⁵: «Guste o no guste, *el Estado tiene una función central* en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente a las cuestiones vinculadas con la *capacidad del Estado*. ... La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su *reconstrucción*» (p. 530, énfasis mío). Nótese la doble dimensión de las aserciones relativas al papel del Estado: la descriptiva, que consigna la presencia ineludible del Estado en todo proceso de cambio estructural⁶, y la normativa, consecuencia de aquélla, que alienta una reconstrucción del Estado con especial atención a la capacidad estatal. Nótese asimismo el giro estilístico «guste o no guste», premeditada condena a lo que denomina «teorías mini-

malistas del Estado», ya que Evans se auto-identifica con una «tercera ola» de ideas que recusa tanto de la estadolatría como de la estadofobia. En suma, su exposición se dedica por una parte a justificar teórica y empíricamente dicha dimensión descriptiva, y por otra a abundar, también a partir de constataciones empíricas, en las características estructurales del «aparato estatal deseable», y concretamente de la «burocracia deseable», para llevar a buen puerto un proceso de reformas estructurales.

De esta manera, el grueso del texto consiste en un análisis detallado del papel desempeñado por la máquina del Estado en la etapa de transformación industrial⁷ para los casos de un Estado «predatorio» –Zaire–, tres Estados «desarrollistas» –Japón, Corea y Taiwán–, y las situaciones intermedias de Brasil y la India. En el primer caso, durante el régimen de Joseph Mobutu Sese Seko, «el Estado zaireño ‘cleptopatrimonialista’ [era] una amalgama de personalismo con un aparato administrativo netamente mercadizado» (p. 537). En este Estado absolutista moderno (Callaghy) se verificaba una total ausencia de un aparato burocrático coherente, y así se «[socavaba] la predecibilidad de las medidas oficiales necesaria para la inversión privada» y además «el Estado no [proveía] siquiera los medios más elementales para el funcionamiento de una economía moderna» (p. 537). Naturalmente que ello minó cualquier posibilidad de desarrollo exitoso.

Los estudios sobre los «milagrosos» Japón, Corea y Taiwán, más allá de sus particularidades, demostrarían que «la clave organizativa de la eficacia del Estado desarrollista» depende de «la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante», o, en otras palabras, de la *embedded autonomy* (autonomía enraizada) del Estado. En contraposición con las miradas que dentro de la tradición weberiana enfatizan la autonomía y la coherencia corporativas del aparato estatal así como su aislamiento, Evans postula:

El hincapié en el enraizamiento como necesario complemento de la autonomía no solo contradice la idea de que el aislamiento es el rasgo más importante de la capacidad, sino que además se aleja de una perspectiva weberiana. El enraizamiento constituye una solución diferente frente a la escasez de capacidad. Ella es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de éstos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Si se admite la importancia del enraizamiento, los argumentos en favor del aislamiento quedan cabeza abajo. Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema (p. 557).

Esta es la innovación teórica fundamental del artículo de Evans, que incluso lo desviaría del rumbo interpretativo de sus compañeros de la «tercera ola», v.g. los weberianos Haggard y Kaufman. Sin embargo, ¿qué significa exactamente la noción de *embeddedness*? Pues las «conexiones con la sociedad civil», «la red concreta de lazos externos», la evaluación, control y moldeado de las «reacciones privadas ante las iniciativas públicas», ¿se oponen necesariamente a la idea de autonomía en un sentido clásico? Si el enraizamiento alude a «inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante» (p. 537), entonces Evans señalaría un aspecto de la gestión burocrática que se debería promover, pero que en ninguna forma pone «cabeza abajo» los argumentos en favor de un aislamiento. Ese concepto de aislamiento que, a través de la objetiva aplicación de la normatividad, la disociación del cargo y el funcionario, la coherencia funcional, protege a la administración pública de los particularismos, pero que amén de lo anterior exige en sí mismo un vínculo con la sociedad civil y sus reacciones e intereses para la toma de decisiones públicas.

Observemos, entonces, más de cerca el ejemplo de la autonomía enraizada en el Japón, citando al autor *in extenso*:

Todas las descripciones del Estado japonés destacan lo indispensable que son las redes informales, externas e internas, para el funcionamiento del Estado. Las redes internas, sobre todo los *gakubatsu* o vínculos entre ex-condiscípulos de las prestigiosas universidades donde se reclutan los funcionarios, son decisivas para la coherencia de la burocracia. Estas redes informales le brindan la identidad corporativa que, por sí sola, la meritocracia, no podría darle. ... El resultado es una suerte de «weberianismo reforzado», en el que los «elementos no burocráticos de la burocracia» refuerzan la estructura organizativa formal ... Más importantes aun son las redes externas que conectan al sector público con el privado. ... La política industrial de Japón depende básicamente de los lazos que unen al MITI [Ministerio de Comercio Internacional e Industria] con los principales industriales (p. 539).

Evans añade así un componente informal y subjetivo en el relacionamiento ideal de su burocracia con la sociedad civil. De aquí dimana la relevancia de introducir la categoría *embeddedness*. Lo que cabe aún preguntarse es en qué medida en esta última acepción la expresión autonomía enraizada no representa de hecho una contradicción en sus términos, esa misma contradicción que el autor calificaba de «aparente».

Retomando la materia concreta de la anchura que el Estado debería apropiarse en las transformaciones económicas en el mundo en desarrollo, Evans extrae dos lecciones principales de los casos examinados. Primeramente,

la capacidad del Estado para cumplir funciones administrativas y de otra índole debe considerarse un bien escaso. ... La ampliación imprudente de la variedad y cantidad de

tareas lleva fácilmente a un círculo vicioso. El ritmo de crecimiento de la capacidad del Estado es más lento que el del aumento de las tareas. ... Casi todos los Estados del Tercer Mundo procuran hacer más de lo que pueden (p. 556).

A pesar de este acuerdo con las perspectivas de la «segunda ola» respecto de la demanda de selectividad en la asunción de tareas por parte del Estado, acto continuo Evans inequívocamente se aparta de ellas:

El argumento aquí expuesto es muy diferente. Supone que, aunque el Estado acepte abordar un repertorio de tareas más limitado, las demandas de acción estatal superarán su capacidad de realizarlas. Por más que se obre con mayor selectividad, es indispensable reforzar dicha capacidad. La consigna de la hora es la reconstrucción del Estado, no su desmantelamiento (p. 556).

En segundo término, según el parecer de Evans

hay escasez, y no exceso, de burocracia. ... La percepción común en sentido contrario procede de la tendencia corriente de las organizaciones patrimonialistas a disfrazarse de burocracias weberianas. Abundan los organismos normativos, pero la mayoría no tiene la capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo. Weber confundió a sus sucesores al insistir en que la burocracia arrasaría naturalmente con todas las otras formas sociales que le precedieron. Así como los mercados son menos naturales de lo que pretendía Adam Smith, las burocracias necesitan más cuidado y atención de lo que nos hizo creer Weber (p. 555).

Básicamente, Evans suscribe un tipo de reforma del Estado acorde con las palabras de Mitterrand: no se precisa ni más ni menos Estado, sino un mejor Estado. Un Estado con mayor capacidad, un Estado que goce de una autonomía enraizada, un Estado más eficaz y eficiente. Un Estado más solución que problema, que a fin de cuentas tomará necesariamente parte activa en las políticas de desarrollo y cambio estructural.

Finalmente, insinuamos más arriba, detrás de las resistencias a las reformas ortodoxas, a las reformas diseñadas por «fundamentalistas del mercado» (en términos del empresario-escritor George Soros), amén de un examen de factibilidades, condiciones de posibilidad o implicancias sociales, es claro que yacen principios, yacen ideas, yacen *Weltanschauungen*.

En definitiva, para Evans

Sin el Estado, el mercado –la otra institución rectora de la sociedad moderna– no puede funcionar. No gastamos nuestro valioso tiempo haciendo fila frente a mostradores de burócratas porque seamos masoquistas. Lo hacemos porque necesitamos lo que el Estado provee. Necesitamos reglas predecibles que a su vez deben tener detrás una estructura organizacional concreta. Necesitamos cierta reflexión organizacional, aun imperfecta, sobre el *interés general en tanto opuesto al interés particular*. Necesitamos algo *más allá del «caveat emptor»* para sostener el proceso de intercambio. Necesitamos «bienes colectivos»

tales como sistemas de saneamiento, rutas y escuelas. Los intentos de dismantelar el Estado se exponen a *consecuencias perversas*.⁸

Notas

1. John Kenneth Galbraith: *La sociedad opulenta*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1985, p. 10.
2. Jean-François Revel: *El Estado megalómano*, Planeta, Barcelona, 1982.
3. Herman Schwartz: «Antinomies of Autonomy: Global Markets, Governance Structures and Policy Options in Peter Evans' 'Embedded Autonomy'» en *Political Power and Social Theory* 10, 1996. La versión del artículo a la que accedimos está en <http://www.people.virginia.edu/~hms2f>. Una descripción de estas posturas para los países en desarrollo más atractiva que nuestra insípida dicotomía, en Miles Kahler: «Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment» en Joan M. Nelson (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
4. Incluido en Stephen Haggard y Robert Kaufman (eds.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992. El texto, traducido por Leandro Wolfson, apareció en *Desarrollo Económico* vol. 35 N° 140, 1-3/1996. De esta traducción extraemos las citas textuales. Con el propósito de agilizar la lectura, agregamos a ellas únicamente el número de página correspondiente entre paréntesis.
5. Asimismo, algunos años después, el autor se explayaría sobre estas reflexiones en *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
6. Incluso los reformadores orientados hacia el mercado incurrirían en lo que Kahler denominó «paradoja ortodoxa». Thomas M. Callaghy: «Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment» en *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, Washington, 1989.
7. Es cuando menos dudosa la pertinencia de esta clase de evidencia empírica. Como Evans explícitamente establece, en el artículo la «base empírica no es el examen de la relación entre la capacidad del Estado y la instrumentación exitosa de programas de ajuste estructural. En lugar de ello procura examinar el papel del Estado en los planes de desarrollo previos (la transformación industrial) y trata de suministrar un cuadro analítico de las características institucionales que diferenciaron a los Estados que lograron mayor éxito en esta tarea respecto de los que no lo lograron» (p. 531). Y aunque el escritor sabe apreciar que «algunas características institucionales que favorecieron el crecimiento de la industria nacional quizá puedan ser disfuncionales para alcanzar la estabilización y el ajuste», entiende que «existe una correlación elemental entre el desempeño del Estado en un plan de transformación industrial y su desempeño en un plan de ajuste» (p. 531). Los ejemplos sobre los países africanos, del Este asiático, y latinoamericanos que en el párrafo siguiente intentan sostener este último osado aserto, a nuestro juicio no alcanzan a salvar la objeción que el mismo Evans interpuso a la estructura lógica de su argumentación. Creemos que Evans es conciente de esta debilidad, a juzgar por las formas retóricas con las que relativiza la pertinencia de su evidencia. «Apreciar esta correlación elemental *no significa en modo alguno* demostrar que existen importantes rasgos institucionales que facilitan ambas tareas, pero sí sugiere que la comprensión de la transformación industrial puede contribuir *eventualmente* al análisis del papel del Estado en un ajuste exitoso» (p. 531, é.m.).
8. Peter B. Evans: *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, 1995. Extracto de la página web de P. Evans: <http://www.socrates.berkeley.edu/~pevans/>. Traducción y énfasis míos.