



La reforma del Estado y la Social democracia

Manuel José Cárdenas

Profesor Universidad Colegio Mayor de
Nuestra Señora del Rosario

*Desarrollar la economía con tanto mercado
como sea posible y con tanta participación
del Estado como sea necesaria.*

Lewis Pérez

INTRODUCCIÓN

La gran tarea política del nuevo milenio es la reforma para la reconstrucción del Estado. Entre los años 30 y 60 del siglo pasado, el Estado fue un factor de desarrollo económico y social. En esta etapa, y en particular después de la Segunda Guerra Mundial, se vivió un período de prosperidad económica y de aumento de los niveles de vida sin precedentes en la historia de la humanidad. Sin embargo, a partir de los años 70, debido al crecimiento distorsionado del Estado y al inicio del proceso de globalización, el Estado entró en crisis y se transformó en la principal causa de reducción de la tasa de crecimiento, del aumento de las tasas desempleo e inflación, que, desde ese momento, ocurrieron en todo el mundo. Las reformas económicas orientadas al mercado fueron la respuesta a esta crisis planteando la necesidad de tener un Estado mínimo y dejar que las fuerzas del mercado operaran sin ninguna restricción. Más recientemente se ha visto que se hace necesaria la existencia de un Estado fuerte para corregir las imperfecciones del mercado y para garantizar el cambio social.

En los años 90 quedó claro que una condición necesaria para alcanzar estas reformas era la reconstrucción del Estado a fin de que éste pudiera realizar no sólo sus clásicas tareas de garantizar la propiedad, los derechos individuales y la intangibilidad de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y promotor de la competitividad del respectivo país.

La reforma del Estado involucra cuatro problemas que, aunque interdependientes, pueden ser diferenciados:

Delimitación del tamaño del Estado. En este problema económico-político están involucradas las ideas de privatización, publicización y terciarización.

Redefinición del papel regulador del Estado. También de índole económico-política, tiene que ver con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado.

Recuperación de la gobernanza. Esta situación económico-administrativa tiene tres aspectos. En primer lugar un aspecto financiero que implica la superación de la crisis fiscal; en segundo término un aspecto estratégico que implica la redefinición de las formas de intervención en el ámbito económico social; y en tercer lugar un aspecto administrativo para la superación de la forma burocrática de administrar el Estado.

El aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En este proceso político están incluidos dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las

instituciones políticas para la intermediación de los intereses.

Luis Carlos Bresser Pereira, ha examinado, con gran brillo intelectual, la forma como se deben tratar estos temas, con el objeto de fortalecer el Estado y no debilitarlo¹. Se busca avanzar en el proceso de reforma del Estado a partir de una lógica de control económico y social. Se parte de la premisa de que el Estado es fundamental para promover el desarrollo, como afirman los pragmáticos de todas las corrientes ideológicas, así como para promover una mayor justicia social —como lo decía la izquierda— y no solo para garantizar el derecho a la propiedad y la intangibilidad de los contratos, o sea el orden, como quiere la nueva derecha. Para llevar adelante este análisis se utiliza el método histórico.

Las dos grandes crisis del siglo XX

La gran crisis de los años 80, que redujo el índice de crecimiento de los países centrales a la mitad de lo que alcanzó en los 20 años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, llevó al estancamiento de la renta por habiente en los países en desarrollo durante 15 años y significó el colapso de los regímenes estatistas del bloque soviético.



¹ Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control, Luis Carlos Bresser Pereira, ministro de Administración Federal y de la Reforma del Estado de Brasil, Segunda Sesión Plenaria del Círculo de Montevideo, Barcelona, abril de 1997, publicado por PNUD, Montevideo - Uruguay, 1998.

Cuando se dice que esta *gran crisis* tuvo como causa fundamental la crisis del Estado —que comprendió en realidad varias crisis, una *fiscal* del Estado, una *del modo de intervención* del Estado en lo económico y en lo social y una *crisis de la forma burocrática* de la *administración del Estado*— se supone que el Estado además de desarrollar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental de coordinación económica.

Cuando existe una crisis importante en el sistema su origen deberá encontrarse ya sea en el mercado o en el Estado. La gran Depresión de los años 30 se produjo por un mal funcionamiento del mercado, y la gran crisis de los años 80 por el colapso del Estado Social del siglo XX.

El mercado es el mecanismo eficiente de distribución de los recur-

sos, pero inclusive en esta tarea su accionar deja muchas veces que desear no solamente por la formación de monopolios, sino principalmente por la existencia de economías externas que escapan al mecanismo de control de precios.

Crisis del año 30

La gran Depresión de los años 30 se originó en el mal funcionamiento del mercado. El libre mercado condujo a la insuficiencia crónica de la demanda agregada. Ante esta situación muchos partidos socialdemócratas adoptaron las ideas del economista inglés John Maynard Keynes, contenida en su obra *La teoría general del empleo, interés y dinero*, en donde en una forma científica sostuvo que el gobierno debería incrementar el gasto público en contratos de obras públicas (no comprando empresas, y aquí Keynes se diferencia de los socialistas)²,



² La socialdemocracia es un término que ha adquirido varios significados a lo largo de este siglo. En sus primeros escritos, Marx y Engels consideraron a la socialdemocracia como una "Sección del Partido Democrático o Republicano más o menos teñido de socialismo" y se refirieron, en el mismo sentido, a los socialdemócratas. Marx describía, en oposición a la burguesía en Francia, tras la revolución de 1848, que "se había formado una coalición entre pequeños burgueses y obreros, el llamado Partido Socialdemócrata". Las razones que indujeron a elegir este nombre se debieron a que estos partidos, quienes adelantaban una ardua lucha por la democracia política, tenían como fin último la extensión de la democracia a la vida social como conjunto y, en especial, a la organización de la producción. En este sentido, la socialdemocracia contrastaba con el dominio de clase y se consideró como una emancipación general de la clase obrera. Sin embargo, ante la necesidad de obtener una mayoría general dentro de un sistema democrático fueron apelando a otros grupos sociales distintos de la clase obrera, particularmente de la clase media. Una segunda característica importante fue la de que los partidos socialdemócratas dedicaron gran parte de sus esfuerzos a la consecución de reformas parciales dentro del capitalismo y, aunque tal política no es incompatible con el objetivo a largo plazo de una transformación completa de capitalismo y de la transición al socialismo, el énfasis continuo puesto en la política cotidiana y las campañas electorales en las reformas inmediatas, llegó a obscurecer este objetivo. Desde 1945 el significado de la Socialdemocracia ha cambiado nuevamente en algunos aspectos. Ciertos partidos que antes eran marxistas y afirmaban sus objetivos revolucionarios han renunciado explícitamente a tales fines, transformándose de partidos de la clase obrera en partidos populares al adoptar políticas que pretenden en esencia alcanzar un capitalismo reformado y una economía mixta.

En esta forma la socialdemocracia considera posible el objetivo de una sociedad más igualitaria a través de una política reformista estatal encargada de la distribución de los recursos a los más desfavorecidos. La teoría económica de Keynes le permitía a la socialdemocracia la posibilidad de reconciliar el liberalismo político y su aceptación de la propiedad privada, con la solución de los problemas económicos globales que la teoría del costo de la producción destacaba como endémico en las economías industrializadas de mercado. Como lo ha sostenido recientemente Michel Rocard, al comentar las perspectivas de la socialdemocracia, en su libro *Leviatán*: "La tendencia de la socialdemocracia fue la de definirse como la administración de una economía capitalista en expansión cuyo superávit permitía difundir la cobertura social y atenuar las desigualdades".

La teoría del costo de la producción que inspira a la socialdemocracia concentra su atención sobre la distribución y la tecnología en la sociedad industrial. Considera la tecnología un factor determinante del aumento de la producción material como la solución de cualquier problema. Esta eficacia productiva se vio amenazada por las luchas sobre la distribución.

Dejar liberada la distribución de los recursos al mercado no sería equitativo en cuanto que en éste impera la ley del económicamente más poderoso. Para que sea posible la eficacia económica que permita un empleo para toda la población, y para lograr mayor equidad en el sentido específico de reducir la desigualdad, se ve la necesidad de un ejercicio independiente del poder por parte de una institución desinteresada, la cual en apariencia no necesita aceptar las fuerzas del mercado. Tal institución es el Estado representativo moderno.

La postura socialdemócrata combina la creencia de un poder legislativo, libremente elegido, como voz legítima de la sociedad, con la confianza de la capacidad técnica del Estado para mejorar conscientemente la economía. La intervención gubernamental fue juzgada, en el apogeo de este enfoque global, como condición necesaria y eficiente para la salud de la economía.

Esta intervención del Estado se realiza a través de tres instrumentos económicos: el déficit presupuestario del gobierno, el nivel de los tipos de interés y el tipo de cambio de las divisas respecto a la moneda nacional. El keynesianismo propone una serie de recetas basadas en el uso de estos instrumentos que permi-

te evitar cualquier fluctuación violenta en las llamadas variables objetivas de la economía: el índice de desempleo, la inflación, el crecimiento de la renta nacional y las rentas del Estado.

El propósito es generar un nivel potencial de consumo tal que permita mantener en marcha el aparato productivo. Para ello es necesario garantizar una cierta capacidad de demanda en la población, incrementando salarios (sin romper el esquema del beneficio capitalista) y proporcionar subsidios. El Estado, en lo que respecta a la producción, mantiene un control directo con el capital y le pertenecen ciertos sectores de la economía considerados de importancia capital como la banca, las comunicaciones, la industria militar, la construcción de bienes públicos. Tiene a su cargo también proporcionar determinados bienes cuyo costo social es mayor que su beneficio económico, tales como la construcción de viviendas baratas, o poner a disposición de la población servicios de sanidad y educación.

En lo que se refiere a la distribución, el Estado se presenta como un gran benefactor que, a través de subsidios, asiste tanto a las posiciones estructuralmente más débiles en el mercado: trabajadores, inquilinos, consumidores, desempleados, etc., como a las más vulnerables desde el punto

de vista biológico: enfermos, inválidos, ancianos. Junto con ello el Estado regula el trabajo fijando salarios mínimos y condiciones de empleo. El modelo fue aplicado en los Estados Unidos como respuesta a la crisis del año 1920 y en Europa Occidental para la reconstrucción y ampliación de las capacidades de producción destruidas durante la guerra. Se consideró exitoso en ambos casos.

En América Latina, bajo la inspiración de la CEPAL, se adelantaron también estas ideas adecuándolas a las realidades propias de la región. En el año 1950 se vivían los impactos de la gran crisis de los años 30 y de la economía de guerra, y la influencia de un grupo de pioneros en el enfoque de los problemas de desarrollo, encabezados por Raúl Prebisch, quienes se resistían a la aplicación automática del pensamiento económico ortodoxo. Buscaban una teoría propia para el subdesarrollo con base en un modelo cerrado de desarrollo y de carácter proteccionista para permitir que un conjunto de medidas de estas características pudieran hacer avanzar a la región en su proceso de industrialización para que posteriormente estuviera en condiciones de competir con los países industrializados dentro de un mercado abierto. Existía, implícita, la concepción de que había que seguir el patrón lineal de desarro-

llo seguido por los países desarrollados en el siglo XIX. Había una gran desconfianza en el mercado, respecto a la capacidad empresarial y por tanto la necesidad de la intervención del Estado. Influencia todo esto, sin lugar a dudas, del pensamiento keynesiano y marxista, que postulaban la economía centralmente planificada.

Conforme lo constató Keynes, el mercado libre condujo a las economías capitalistas a la insuficiencia crónica de demanda agregada. En consecuencia, también entró en crisis el Estado Liberal, dando lugar al surgimiento del *Estado social burocrático*. Social, porque asume el papel de garantizar los derechos sociales del empleo y burocrático, porque lo hace por medio de contratación directa de burócratas. Fue así como surgió el *Estado de bienestar* en los países desarrollados y el *Estado desarrollista y proteccionista* de los países en desarrollo. También a partir de esa crisis surgió el *Estado soviético* en Rusia, transformada en Unión Soviética, y después, en buen parte del mundo, un Estado que intentó ignorar la distinción esencial entre el mismo y la sociedad civil y pretendió sustituir el mercado en vez de complementarlo.

La crisis de los años 80

Con la aceleración del desarrollo tecnológico en la segunda mitad

de este siglo el sistema económico mundial sufrió una profunda transformación. Tras la importante reducción de los costos de transporte y de comunicación, la economía mundial se globalizó, o sea, se volvió integrada y competitiva. En consecuencia, los Estados nacionales perdieron su autonomía y las políticas económicas desarrollistas que presumían países relativamente cerrados y autárquicos no mostraron ser efectivas. Poco a poco fue aclarándose que el objetivo de la integración del Estado dejaría de ser la protección contra la competencia, para transformarse en la política deliberada de transformar y preparar a la empresa para la competencia generalizada. Estado y mercado ya no podrían ser vistos como alternativas opuestas, para transformarse en factores complementarios de coordinación económica.

Como consecuencia de la incapacidad de reconocer los nuevos hechos que ocurrían a nivel tecnológico, y la visión equivocada del Estado con relación a sus responsabilidades sociales, y porque las distorsiones de cualquier sistema estatal son inevitables a medida que transcurre el tiempo, el hecho es que a partir de los años 70 y principalmente en la década del 80, la economía mundial enfrentó una nueva y gran crisis. En el primer mundo, como ya se co-

mentó, los índices de crecimiento se redujeron a la mitad de aquellos que se habían logrado en los primeros 20 años después de la Segunda Guerra Mundial. En América Latina y Europa Oriental, que se rehusaron a hacer el ajuste fiscal en los años 70, la crisis se desencadenó en los años 80 con mayor violencia.

La crisis del Estado que estamos analizando no es un concepto vacío. Por el contrario, tiene un sentido más específico. El Estado entra en crisis fiscal, pierde en diferentes grados el crédito público, al tiempo que ve disminuir o tal vez desaparecer su capacidad de generar ahorros, a medida que el ahorro público, que era positivo, se va volviendo negativo. En consecuencia la capacidad real de intervención del Estado disminuye dramáticamente. Él se inmoviliza. La crisis del Estado está asociada, por un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal, y por otro, al proceso de globalización que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los Estados nacionales.

En el plano interno el crecimiento y el aumento de la capacidad del Estado para recaudación de impuestos y transferencias fue generando distorsiones. Las transferencias del Estado fueron capturadas por intereses especiales de los empresarios, de la clase me-

dia y de los burócratas públicos (cazadores de rentas). En esta forma, ya sea por la captura del Estado por los intereses privados, por la ineficiencia de su administración o por el desequilibrio de la demanda de su población o la necesidad de atenderlas, el Estado fue entrando en crisis fiscal, una crisis que en el primer momento, a comienzos de la década de los años 80, apareció bajo la forma de crisis de la deuda externa. A medida que el Estado veía su ahorro público tornarse negativo, perdía autonomía financiera y se inmovilizaba. Sus limitaciones gerenciales aparecían con mayor nitidez. La crisis de la gobernanza condujo a que el Estado como agente de desarrollo se transformara en un obstáculo.

Por otro lado, el proceso de globalización —un cambio cuantitativo gradual que a fines de este siglo se transformó en un cambio cualitativo de mayor importancia— impuso una presión adicional para la reforma del Estado. Como resultado de una gran caída en los costos de transporte y comunicaciones internacionales, la globalización llevó a un enorme aumento del comercio internacional, de los financiamientos internacionales y la financiación directa de las empresas internacionales. Por lo tanto, significó un aumento de la competitividad internacional a niveles jamás pen-

sados y a una reorganización de la producción a nivel mundial patrocinada por las empresas multinacionales. El mercado obtuvo mucho más espacio, lo que provocó, por un lado, una mejor asignación de los recursos y, por otro, la pérdida relativa de la autonomía del Estado, que vio reducirse su capacidad de formular políticas macroeconómicas nacionales y de doblegar su economía ante la competencia internacional.

Como consecuencia de la captura por intereses privados que acompañó el crecimiento del Estado, y del proceso de globalización, que redujo su autonomía, se desencadenó la crisis del Estado cuyas manifestaciones más evidentes fueron la crisis fiscal, el agotamiento de sus formas de intervención y la forma burocrática de administrarla. *La crisis del modo de intervención se manifestó de tres maneras: la crisis de welfare state en el primer mundo, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en la mayoría de los países en desarrollo, y por el colapso del estatismo en los países comunistas.* La superación de la forma burocrática de administrar el Estado se reflejó en los costos crecientes, en la baja calidad y en la ineficiencia de los servicios sociales.

Las respuestas a la crisis variaron de acuerdo a la línea ideológica

de cada grupo. La izquierda tradicional arcaica y populista, entró en crisis y quedó paralizada. No podría haber sido de otra forma ya que diagnosticaron erróneamente la crisis como causada por intereses externos, antes por el imperialismo, ahora por la globalización. El gran problema de la socialdemocracia para resolver los problemas originados en la crisis de los años 80 fue el carecer de una teoría económica consistente. Según Cole, el intento de solucionar esta crisis con las recetas keynesianas llevó a la constatación de que era virtualmente imposible. La socialdemocracia debía impedir el creciente desempleo sin traspasar los derechos a la propiedad privada. He aquí el límite que tiene esta intención de atenuar desigualdades en la política socialdemócrata. Las intervenciones correctoras en la distribución de las compensaciones sociales sólo dejarán, por lo general, de producir reacciones por parte de los grupos privilegiados si pueden ser sufragadas con los incrementos del producto social sin necesidad de tocar los estamentos acaudalados, pues de otro modo esas intervenciones correctoras no podrían cumplir sus funciones de restringir y paralizar el conflicto de clase.

La pragmática centro-derecha, aquí definida como la formada por el *establishment* capitalista y

burocrático en los países de América Latina, determinó en los países altamente endeudados, primero en 1992, que se debían adelantar políticas macroeconómicas a través de ajustes fiscales y de la alineación de los precios para alcanzar equilibrios relativos; y, segundo en 1985 (con el Plan Baker), reformas orientadas hacia el mercado.

A su vez, la derecha neoliberal entendió que estas reformas orientadas hacia el mercado, que apoyó a formular, conducirían automáticamente al desarrollo si estaban firmemente dirigidas hacia el objetivo del Estado mínimo y al pleno control de la economía por el mercado³.

La llegada de la gran crisis al modelo económico de la postguerra en 1973, estimulada por la crisis del petróleo, cuando todo el mundo capitalista avanzado cayó en una larga y profunda recesión, combinado por primera vez con bajas tasas de crecimiento y altas de inflación, cambió todo. A partir de allí las ideas neoliberales pasaron a ganar terreno. Las raíces de la crisis afirmaban Hayek y sus compañeros, estaban localizadas en el poder excesivo de los sindicatos y en general en el movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada y con su presión parasitaria hacía que el Estado aumentara cada vez más sus gastos sociales.



³ El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial, como un fenómeno distinto del liberalismo clásico del siglo pasado, en una región de Europa y América donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de bienestar. Su texto de origen es la obra *Camino a la servidumbre*, de Friederich Hayek, escrita en 1944. Se trata de un ataque apasionado contra cualquier limitación a los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad no solamente económica sino también política. El blanco inmediato de Hayek en aquel momento era el Partido Laborista Inglés, en las vísperas de las elecciones gubernamentales en 1945 en Inglaterra, que este partido finalmente ganaría. El mensaje de Hayek es drástico: "A pesar de sus buenas intenciones la socialdemocracia moderada inglesa conduce al mismo desastre que el nazismo, además: a una servidumbre moderna". Tres años después, en 1947, cuando las bases del Estado de bienestar en la Europa de la postguerra efectivamente se consolidaban, no sólo en Inglaterra sino también en otros países, Hayek convocó a quienes compartían su orientación ideológica a una reunión en la pequeña estación de Mont Pélerin, en Suiza. Entre los célebres participantes estaban no solamente adversarios firmes del Estado de bienestar europeo, sino también enemigos acérrimos del *New Deal* norteamericano.

Entre los asistentes se encontraban Milton Friedmann, Karl Popper, Leonel Robbins, Luidwig von Mises, Walter Ukpen, Walter Lippeman, Michael Polanyi y Salvador de Madariaga. Allí se fundó la Sociedad de Mont Pélerin, una suerte de masonería liberal, altamente dedicada y organizada, con reuniones internacionales cada dos años. Su propósito era combatir el keynesianismo y el solidarismo reinante y preparar las bases de oro tipo de capitalismo, duro y libre de reglas, para el futuro. Las condiciones no eran del todo favorables una vez que el capitalismo avanzado estaba entrando en una larga fase de auge sin precedentes —su edad de oro—, presentando el crecimiento más largo de la historia durante las década de los años 50 y 60. Por esta razón no parecían muy verosímiles las advertencias neoliberales sobre los peligros que representaba cualquier regulación del mercado por parte del Estado. La polémica contra la regulación social tuvo una repercusión mayor. Hayek y sus compañeros argumentaban el nuevo igualitarismo (muy relativo, por supuesto) de este periodo, promovido por el Estado de Bienestar que destruía la libertad de los ciudadanos y la de la competencia, de la cual dependía la prosperidad de todos. Desafiando el consenso oficial de la época ellos argumentaban que la desigualdad era un valor positivo —en realidad imprescindible en sí mismo— de lo que precisaban las sociedades occidentales. Este mensaje siguió siendo teórico por más de 20 años.

Estos dos procesos destruirían los niveles necesarios de beneficios de las empresas y desencadenarían procesos inflacionarios que terminarían en una crisis generalizada de la economía de mercado. El remedio, entonces, era claro: mantener un Estado fuerte en su capacidad de romper el poder de los sindicatos y en el control del dinero, pero parco en los gastos sociales y en la intervención económica. La estabilidad monetaria debería ser la meta suprema de cualquier gobierno. Por eso era necesaria una férrea disciplina presupuestal, con la reducción de los gastos sociales y la restauración de una tasa natural de desempleo. Además eran imprescindibles reformas fiscales para incentivar a los agentes económicos. En otras palabras, ello significaba reducciones de impuestos sobre las ganancias más altas, sobre las rentas. De esta forma se restablecerían los equilibrios económicos afectados por la estanflación, resultante directa de los legados de Keynes y Beridge, o sea la intervención anticíclica y la redistribución social, lo cual habían deformado tan desastrosamente el curso normal de la acumulación y el libre mercado. El crecimiento retornaría cuando la estabilidad monetaria y los incentivos esenciales hubiesen sido restituidos.

Las teorías neoliberaes llegaron al poder en el año de 1979. En este

año fue elegida en Inglaterra la señora Margaret Thatcher. Un año después, en 1980, Reagan llegó a la Presidencia de los Estados Unidos. En 1992, Kohl derrotó el régimen socioliberal de Helmut Smith, en Alemania.

En el continente europeo los gobiernos de derecha de ese período, a menudo de perfil católico, practicaron en general un neoliberalismo más cauteloso y matizado que las potencias anglosajonas, manteniendo el énfasis en la disciplina monetaria y en las reformas fiscales, más que en los cortes drásticos de los gastos sociales o enfrentamientos deliberados con los sindicatos. Con todo, la distancia entre estas políticas y la socialdemocracia de los anteriores gobiernos, era grande. Y mientras en el norte de Europa se elegían gobiernos que aplicaban el neoliberalismo en diferentes versiones, al sur de este continente llegaban al poder, por primera vez, gobiernos de izquierda, llamados eurosocialistas. Mitterrand en Francia, González en España, Soares en Portugal, Craxi en Italia y Papandreu en Grecia. Todos se presentaban como alternativas progresistas. Pero el proyecto francés fracasó, y ya en 1982 y 1983 el gobierno socialista se vio forzado por los mercados financieros internacionales a cambiar su curso drásticamente y reorientarse para hacer una po-

lítica mucho más próxima a la ortodoxia neoliberal, con prioridad en la estabilidad monetaria, el control presupuestal y exigencias menores para la completa aplicación del pleno empleo. En España, el gobierno de Felipe González jamás trató de realizar una política keynesiana o redistributiva. Al contrario, desde el inicio del régimen el partido en el poder se mostró francamente monetarista en su política económica, amigo del capital financiero, favorable al principio de la privatización y tranquilo en cuanto al desempleo, que alcanzó el récord europeo del 20% de la población activa. De la misma manera, Leonel Jospin ha venido aplicando políticas del mismo corte de las de Felipe González, y solamente para reducir el desempleo propuso y obtuvo, después de una larga lucha en el Congreso, la reducción de la jornada laboral.

El impacto del triunfo neoliberal en Europa Central se trasladó a Europa del Este y de ahí pasó a América Latina, sin dejar de recordar que el gobierno de Pinochet en Chile fue el pionero del ciclo neoliberal de la historia contemporánea. En realidad, Pinochet se anticipó en una década a la señora Thatcher. Bolivia, por su parte, desde 1985, bajo las recetas de Jeffrey Sachs, aplicó políticas de choque, también basadas en el modelo neoliberal que

a su vez sirvió de modelo para aplicar este tratamiento en Polonia y Rusia. En los años 1998 y siguientes, Salinas de Gortari, en México, y Menem en Argentina, aplicaron estos principios, siendo seguidos por Fujimori en el Perú y extendiéndose bajo la égida del Banco Mundial, al resto de los países de América Latina. Las reformas se iniciaron en Colombia con el gobierno del presidente Barco, se consolidaron con el presidente Gaviria y se mantuvieron con un enfoque social, de centro-izquierda, en el gobierno del presidente Samper.

La centro-izquierda moderna, social demócrata o social-liberal, diagnosticó a la gran crisis como una crisis del Estado, delineó la interpretación *social-demócrata* o *social-liberal* de la crisis del Estado, en sustitución a la interpretación nacionalista desarrollista y adoptó las propuestas centro-pragmáticas con miras a la obediencia de los fundamentos macroeconómicos o sea, políticas económicas que involucran un ajuste fiscal, políticas monetarias apretadas, precios del mercado, tasas de interés positivas pero moderadas, tasas de cambio realistas, y la cristalización de reformas orientadas hacia el mercado. Sin embargo precisó que estas políticas no bastaban, porque el solo mercado no garantiza ni el desarrollo, ni el equilibrio,

ni la paz social. De esta forma afirmo que las políticas orientadas hacia el mercado de hecho eran necesarias pero no con un radicalismo neoliberal, lo eran para corregir las distorsiones provocadas por el excesivo crecimiento del Estado y por las interferencias arbitrarias en la definición de los precios relativos. Sin embargo, volver al Estado liberal del siglo XIX es definitivamente inviable. Al contrario del Estado mínimo, la centro-izquierda liberal propugna por la reconstrucción del Estado para que en un nuevo ciclo, éste pudiera volver a complementar y corregir efectivamente las fallas del mercado aunque manteniendo un perfil de intervención más modesto del que prevaleció en el siglo anterior. Más recientemente, Anthony Blair ha venido sosteniendo que hay un nuevo camino entre la nueva derecha —la del *laissez faire*, liberar todo a las fuerzas del mercado y la indiferencia social— y la vieja izquierda, la del control estatal centralizado en todas las políticas sociales, —que se encuentra justo en medio de la vieja izquierda principista y de la izquierda programática y que puede llevar el cambio gradual—. Para ello se deben tomar los valores tradicionales de la izquierda, —justicia social, solidaridad, democracia, libertad— y readaptarlos al nuevo mundo. Sin embargo hay que tener en cuen-

ta que *la socialdemocracia no es una sino plural*, como lo sostienen los franceses, ya que diferentes tendencias subsisten dentro de ella.

Alternativas para el futuro

Hoy se admite que el Estado y el mercado deben coexistir para garantizar el avance de las reformas y, que al ser la socialdemocracia plural, no se trata de las diferencias ideológicas que subsisten dentro de ella, sino de un problema de talante y de sensibilidad social, para resolver lo que se ha llamado la “deuda social”.

Como lo comentaba Lewis Pérez ante el X Congreso de la Internacional Socialista, celebrado en septiembre de 1996 en Nueva York, es necesario *desarrollar nuestras economías con tanto mercado como sea posible y con tanta participación del estado como sea necesaria*, con políticas económicas intrínsecamente vinculadas con las políticas sociales, y viceversa, para lograr una distribución equitativa de la riqueza económica. *Es decir, políticas económicas con contenido social y políticas sociales con contenido económico*. Estos planteamientos han venido creando, no solamente en Colombia, sino en la región, un consenso progresivo, y son los que ha venido defendiendo el Partido Liberal.

Tanto las políticas económicas como las sociales, en su estrecha

interrelación, deben lograr efectivamente la incorporación total de la sociedad en los procesos económicos, como la manera medular de terminar con la exclusión social y lograr la cohesión equilibrada de la sociedad. En este sentido el Comité de la Internacional Socialista para América Latina y el Caribe, en la declaración suscrita en Santiago el año de 1996, ha sostenido que *el alto índice de desempleo y la exclusión social constituyen los problemas más graves de nuestra era y una verdadera amenaza para la democracia.*

En la Declaración de Santiago se reconoció la existencia de un proceso profundo y complejo de globalización y que América Latina está participando de ese cambio sustancial que tiene reflejos en la economía, en el sistema de relaciones internacionales, en el plano cultural, en el tecnológico y en el político. Con base en lo anterior el Comité sostuvo la necesidad de construir sistemas económicos que garanticen el desarrollo sustentable con empleo de calidad, que preserven los recursos de la salud, la previsión social, la educación, y favorezcan las instituciones democráticas, defendiendo el medio ambiente, respetando la diversidad, promoviendo los valores solidarios y creando legislaciones adecuadas que tiendan a superar la discriminación, asegurando igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Estas ideas coinciden con la Declaración de París sobre "Los desafíos de la globalización", aprobada por la Internacional Socialista, en su reunión del año pasado, en donde se defiende la primacía de la política para dar respuesta a estos desafíos.

Tales ideas también coinciden, en muchos aspectos, con los programas de reforma que el Banco Mundial y el BID han propuesto adelantar en América Latina para la próxima década. Estas entidades, que inicialmente fueron las más ortodoxas en promover la aplicación de las teorías neoliberales puras, se han dado cuenta de que el éxito de las políticas de estabilización "de primera generación", dentro de las cuales uno de sus principales componentes fue la apertura, han quedado atrás, y que si se requiere alcanzar tasas de crecimiento superiores al 6% que permitan reducir la pobreza, es necesario entrar en una nueva serie de reformas, conocidas como de "segunda generación". Estas medidas de segunda generación están precisamente en el área social: educación, salud, mejora del entorno legal y reglamentario para garantizar un gobierno de buena calidad y de eficaces sistemas judiciales. El CEPAL también se ha orientado hacia esta tendencia, proponiendo un desarrollo productivo con equidad.

El Banco Mundial y el BID declararon prioritarios los préstamos para la reforma del Estado. Las Naciones Unidas promovieron una sesión especial sobre el tema de la administración pública. Muchos países crearon ministerios y comisiones de alto nivel encargados de la reforma del Estado. En esta forma la Reforma del Estado se transformó en el lema de los años 90, sustituyendo a la divisa de los años 80: el ajuste estructural. Sin embargo, esta tendencia no ha sido tomada en su verdadera dimensión en Colombia.

La centro-izquierda pragmática y todavía más, las elites internacionales, después de una breve vacilación, percibieron a mediados de los años 90 que esa línea de acción estaba correcta y adoptaron las tesis de la reforma y de la reconstrucción del Estado a través de las reformas de la segunda generación. Fue así como se formó una gran coalición de centro-izquierda y de centro-derecha. Una coalición que llevó a los gobiernos de América Latina a promover las reformas del Estado para reducirlo y orientarlo a las actividades que le son específicas, pero para hacerlo a su vez fuerte, con mayor gobernabilidad. Por lo tanto, con

más capacidad de promover y financiar o sea de fomentar la educación, la salud, el desarrollo tecnológico y científico y, de esa forma, al contrario de simplemente proteger las economías nacionales, estimularlas para hacerlas competitivas internacionalmente. De esta manera se diseña el Estado del siglo XXI. Lógicamente no será el Estado social-burocrático, *porque fue ese modelo de Estado el que entró en crisis*. Tampoco será el Estado neoliberal soñado por los neoconservadores, porque no existe apoyo político ni racionalidad económica para la vuelta a este tipo de Estado que prevaleció en el siglo XIX. El Estado del siglo XXI será un Estado social-liberal; social porque continuará protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico; liberal porque lo hará usando más los controles de mercados y menos controles administrativos, porque desarrollará sus servicios sociales y científicos principalmente a través de organizaciones públicas no estatales competitivas, porque transformará los mercados de trabajo en más flexibles, porque promoverá la capacitación de los recursos humanos y de sus empresas para la innovación y la competencia internacional.⁴



⁴ Bob Jessop afirma que el *welfare state* keynesiano será sustituido en el siglo XXI por el *workfare state* shumpeteriano, que promoverá la innovación en economías abiertas y subordinará la política social a las necesidades de flexibilización del mercado y a las exigencias de la competencia internacional. Existe una clara realización entre el concepto de Estado social liberal y el *workfare state* shumpeteriano.

Teniendo en cuenta todo lo anterior los componentes básicos de las reformas de Estado que llevarán al *Estado social-liberal del siglo XXI* son los siguientes:

Delimitación de las funciones del Estado reduciendo su tamaño, principalmente en términos de personal por medio de programas de terciarización y publicización. (Este último proceso se manifiesta en la transferencia para el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos que presta el Estado).

Reducción del nivel requerido del grado de interferencia de Estado a través de programas de desregularización que aumentan los recursos a los mecanismos del control al mercado, transformando al Estado en promotor de la capacidad de competencia del país a nivel internacional, al contrario que de protector de la economía nacional, como de la competencia internacional.

Aumento de la gobernanza del Estado, o sea, de la capacidad para hacer efectivas las decisiones del gobierno por medio del ajuste fiscal, que devuelve la autonomía financiera del Estado, de la reforma administrativa que busca una administración pública gerencial (al contrario de la burocrática) y la separación, dentro del Estado y a nivel de sus actividades, de la formulación de políticas y su ejecución.

El aumento de la gobernabilidad, o sea, el poder del gobierno, gra-

cias a la existencia de instituciones públicas que garanticen una mayor intermediación de intereses y transforme a los gobiernos en más legítimos y democráticos, perfeccionado la democracia representativa y abriendo espacio para el control social o la democracia directa.

Solamente con uso adecuado de estos elementos se podrá obtener de los ciudadanos un mandato claro, como lo propulsó el expresidente López Michelsen en alguna ocasión, un mandato claro y firme que permita al gobierno adelantar sus programas para atender los anhelos populares y las necesidades de desarrollo económico y social, y hacerle frente a los retos que le depara el siglo XXI. Y ese mandato claro y firme sólo se obtendrá de una adecuada reforma del Estado, que no signifique una nueva reforma constitucional, sino solamente en aquellos aspectos esenciales para apoyar la gran reforma administrativa, que debería ser la bandera fundamental de la nueva administración.

Un esfuerzo de esta naturaleza contribuiría también a darle un contenido concreto al Título III de la Constitución, cuyo "repertorio de derechos retóricos", consagrados en la Reforma de 1991, es uno de los aspectos por los que más se la ha criticado, y a consolidar el proceso de descentralización política y administrativa.

Es necesario destacar que la reforma del Estado, con el fin de rees-

estructurar y modernizar sus funciones, requiere un amplio consenso, del papel activo de la sociedad civil, de la existencia de un auténtico sistema de oposición y fiscalización y de un sector privado vigoroso que tenga en cuenta no solamente sus propios intereses sino los de la nación.

Colombia, a diferencia de otros países, enfrenta problemas de guerrilla y narcotráfico que inciden en la eficiencia de sus instituciones, y que requiere un consejero para superarlos. Es necesario tener claridad en cómo la solución de nuestros problemas arranca en la sociedad civil y termina por el Estado, y no al revés, ya que ésta define el modelo de Estado que prefiere y por esa vía escoge también su futuro.

Luis Carlos Bresser Pereira ha planteado magistralmente los alcances de este nuevo mandato, así:

“La reforma del Estado en los años 90 es una reforma que presupone ciudadanos y hacia ellos está dirigida. Ciudadanos menos protegidos o tutelados por el Estado, sin embargo más libres, ya que el Estado reduce su faz paternalista, se vuelve más competitivo, y así, requiere ciudadanos más maduros políticamente. Ciudadanos tal vez más individualistas porque son más conscientes de sus derechos individuales, pero también más

solidarios, aunque esto pueda parecer contradictorio, porque están más aptos para la acción colectiva y por lo tanto más dispuestos a organizarse en instituciones de interés público o de protección de intereses directos sobre el grupo. Esta reforma en curso, como yo la veo, no parte de la premisa burocrática de un Estado aislado de la sociedad, actuando solamente de acuerdo a la técnica de sus cuadros burocráticos ni de la premisa neoliberal de un Estado también sin sociedad, en el cual individuos aislados toman decisiones en el mercado económico y en el mercado político. Por eso ella exige la participación activa de los ciudadanos; por eso el nuevo Estado está surgiendo no será indiferente o superior a la sociedad, por el contrario, estará institucionalizando mecanismos que permitan una participación cada vez mayor de los ciudadanos, una democracia cada vez más directa; por ello las reformulaciones en curso son también una expresión de redefiniciones en el campo de la propia ciudadanía, que viene ampliando su punto de mira, constituyendo sujetos sociales más conocedores de sus derechos y deberes en una sociedad democrática en que la competencia y la solidaridad continuarán dialécticamente complementándose y contradiciéndose”⁵.

⁵ Luis Carlos Bresser Pereira, obra citada, p. 82.