

# El papel del Estado en un mundo globalizado: el caso de América Latina

GEORGES COUFFIGNAL

*Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine – Paris*

Desde hace unos veinte años, el papel del Estado se ha convertido en un tema recurrente, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. Es el caso de América Latina. Los años ochenta fueron los de la retirada del Estado. Las reformas estructurales impuestas por los organismos internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional, exigían que cesara la intervención directa del Estado en cuanto productor. Todos los países –cada uno a su ritmo– tuvieron que privatizar primero las empresas públicas del sector productivo y, luego, gran cantidad de servicios. Algunos, como la Argentina, fueron más lejos y más de prisa que otros, como Brasil. Pero, en conjunto, la ola de privatizaciones ha sido mucho más potente en América Latina que en Europa. Las raras empresas que siguen en la órbita del Estado (PEMEX de México, CODELCO de Chile) son aquellas que aseguran a éste una parte esencial de sus recursos fiscales.

La retirada del Estado preconizaba también el abandono del tradicional papel de regulador de la economía, y ello en beneficio de un mercado que se suponía iba a volver a encontrar las virtudes mágicas (la mano invisible) que le atribuía Adam Smith. Una labor ideológica considerable fue llevada a cabo por la cruzada anti-estatal de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. No se discutía si un proyecto estaba o no justificado, y menos aún la situación particular de cada país. Por principio, cualquier intervención del Estado en la economía era malsana. Toda retirada era, en principio, sana.

A estas consideraciones de política económica y de cómo debe actuar y estar organizado el Estado para que la economía de un país tenga éxito, se agregaron consideraciones sobre la disminución de sus posibilidades de acción en un mundo cada día más globalizado. Mucho se ha escrito sobre este

tema, ya se trate del funcionamiento de la sociedad internacional (Badie, 1999; Salam, 1996) como de las mutaciones que conoce el mundo en la era de la información (Castells, 1996 y 1997). La desigualdad de los Estados sobre la escena internacional, el fortalecimiento de la idea del derecho de injerencia, los procesos integradores interestatales (Unión Europea, Mercosur, TLCAN), todo ello parece que favoreciera la restricción de las posibilidades de acción de los Estados. Éstas debieran limitarse a sus prerrogativas de soberanía: defensa, orden público y asuntos exteriores. Incluso la moneda parece que se les escapara, con la creación de una moneda común en los Estados europeos o el debate sobre la "dolarización" en América Latina (generalización del *currency board* argentino o adopción del dólar como moneda nacional en Ecuador y El Salvador).

Sin duda, la cuestión de la soberanía es de las más difíciles y de las más controvertidas. Realmente, ¿qué capacidad tiene hoy cada país para controlar su propio destino? De hecho, ningún Estado posee instrumentos suficientes para asegurar ese dominio. En la época de la interdependencia de las economías, de la mundialización de las comunicaciones, de la cada vez mayor movilidad de las personas y de la circulación de las ideas y los productos culturales, el tema de la soberanía sólo se mantiene en el terreno político por motivos ideológicos. A menudo sirve de estandarte político a formaciones nostálgicas del pasado, o extremistas, sobre todo de las derechas. La idea del Estado soberano quizás no sea obsoleta, pero es necesario "pensarla" de una manera diferente a la actual.

Siguiendo con el mismo orden de ideas, el concepto de Estado-nación, de formación más reciente desde una perspectiva histórica, no sería más pertinente hoy para entender la evolución de las sociedades. En efecto, el nuevo orden mundial que se vislumbra desde el final de la Guerra Fría se caracteriza por la explosión de los particularismos y las reivindicaciones infraestatales, ya tengan como fundamento una lengua, una religión, una etnia o simplemente un arraigamiento geográfico. Esta cuestión también se ha discutido bastante desde hace unos diez años, concretamente con ocasión de la proliferación de los conflictos interétnicos (en África, en Asia o en Europa Oriental) y el nacimiento de casi treinta nuevos Estados desde la caída del muro de Berlín. Si América Latina no ha conocido un fraccionamiento étnico, el tema de la identidad está también en juego de manera considerable en el debate político de numerosos países, sobre todo entre los países andinos y los de América Central donde, desde hace quince años, el incremento de la reivindicación del reconocimiento de la indianidad es espectacular (Villoro, 1998).

Frente a todos estos fenómenos, según algunos, el poder político estará reducido a "jugar a los médicos"; es decir, a intervenir cuando circunstancias

excepcionales lo imponen (inundaciones, terremotos, huracanes y demás) o para luchar contra los males que gangrenan la sociedad (narcotráfico, corrupción o mafias).

Todas estas consideraciones tienen un fundamento. Hoy, el Estado no actúa y no puede actuar como antaño. ¿Significa ello que se trata de un objeto político en vías de marginalización, puesto que lo esencial transcurre fuera de su esfera y de su control?, como predicen numerosos analistas, en particular norteamericanos (para quienes es verdad que el concepto mismo de Estado es a menudo desconocido). Nada es más erróneo. Es innegable que el Estado se encuentra en una fase de profunda transformación, de pérdida de poder económico, de puesta en duda de su manera tradicional de intervenir. Pero transformación no significa necesariamente marginalización. Varios signos lo demuestran.

Después de las crisis monetarias mexicana (1994-1995), asiática, rusa y brasileña (1998-1999), los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID) comenzaron a cuestionar la lógica del "Estado mínimo", que ellos mismos abanderaron y promovieron durante más de diez años. La necesidad de mecanismos para reducir los riesgos que estas crisis produjeron sobre los equilibrios económicos mundiales se hace cada día más presente.

Algunos sostienen la necesidad de crear impuestos sobre los flujos de capitales ("tasa Tobin"); otros insisten en la necesaria concertación de los Estados para controlar estos fenómenos; muchos piensan que es necesario dotar a los Estados de instrumentos de intervención para así amortiguar los efectos de estas bruscas fugas de capitales. De manera más general, se pide al Estado que reconstituya los tejidos sociales en disolución, establezca o garantice la existencia de un orden regulado por la ley, sin el cual ninguna economía puede funcionar. Se le pide también que luche contra los poderes infraestatales (mafias, narcotráfico, guerrillas), que procure la reconstrucción de la ciudadanía; es decir, que cumpla con todas aquellas tareas que no pueden ser garantizadas por la simple lógica de los mercados.

¿Cuál es, entonces, la naturaleza del Estado que podría construirse en América Latina? La mayor parte del tiempo, el discurso oficial se basa en el *Market-Centered State* (Haque, 1998), un Estado cuya acción está completamente orientada hacia el buen funcionamiento de los mercados económicos. En la última década, este discurso ha sido el soporte de las políticas de privatización, de desregulación, de reducción de los déficit presupuestarios. Los cambios han sido considerables. Aparentemente, se ha avanzado hacia la creación de un Estado reducido a su más simple expresión, y la idea es que no se puede dar marcha atrás.

En realidad, esta visión no tiene en cuenta las evoluciones que actualmente

sufren la mayor parte de los países latinoamericanos. En el pasado, América Latina había construido un Estado singular. Su mutación actual debe leerse dentro de sus propias particularidades.

### **Singularidades del Estado latinoamericano**

"América Latina no inventó el Estado, pero hizo de él un actor central cuyo papel peculiar constituye una de las especificidades del perfil sociopolítico de las naciones latinoamericanas, salvo algunas excepciones", sostuvo Alain Rouquié (Rouquié, 1987: 125). Al igual que en todos los países de industrialización tardía, el Estado fue un actor primordial del desarrollo. Sin embargo, en el siglo XX tomó rumbos que le fueron propios. En los años treinta, sus ideólogos se inspiraron al principio en el modelo corporativista de la Italia de Mussolini (México y Brasil). Más tarde se desarrolló el Estado de tipo populista, como el instaurado por Perón en la Argentina. Finalmente, las últimas décadas estuvieron marcadas por la generalización en América Latina del modelo de sustitución de importaciones elaborado por el equipo de la CEPAL bajo el mando de Raúl Prebisch (Cardoso, Prebisch, 1982).

"El Estado sui generis construido en América Latina no puede ser reducido a una simple importación" (Badie, 1992) del modelo europeo de estado de bienestar (o estado benefactor). El Estado latinoamericano corporativista, el Estado populista, el Estado promotor del modelo de desarrollo a través de la sustitución de importaciones, todas estas formas estatales han constituido variantes de un tipo singular de Estado desarrollista.

Al igual que el Estado comunista y el Estado keynesiano, lo que Luiz Carlos Bresser Pereira llamó el Estado "social-burócrata" latinoamericano (Bresser Pereira, 1998) tenía como objetivo intervenir directamente en la economía, promover el desarrollo económico y asegurar la justicia social. Pero, a diferencia del Estado comunista, este Estado mantenía y protegía a un importante sector privado junto a un inmenso sector público. Los dos actuaban en el mercado nacional. Las diferencias con el Estado keynesiano eran también considerables. Éste no debía intervenir más que en aquellos sectores en los que la iniciativa privada era inoperante, para asegurar el pleno empleo. Por el contrario, el Estado social-burócrata, siendo un instrumento clientelista de las clases dominantes, no conocía ningún límite para su expansión. El Estado populista, que tenía como objetivo incorporar al sistema a los sectores populares marginalizados, con métodos autoritarios y no democráticos, no tenía ningún límite a su actuación.

A finales de los años 60, este modelo no puede continuar promoviendo el desarrollo y entra en crisis. Una nueva forma de Estado aparece en el Cono

Sur, la que Guillermo O'Donnell llama Estado burocrático-autoritario (O'Donnell, 1979). Éste se caracteriza por la desmovilización y exclusión de las capas populares, la llegada al poder de los militares y el apoyo de las burguesías nacionales (Collier, 1979). Ninguna ideología lo sustenta. A diferencia del modelo de antaño, éste se caracteriza por una ausencia total de mesianismo. Antes que nada, hay que asegurar el orden y el desarrollo económico. El fracaso de este último objetivo (Hermet, 1996), así como la crisis fiscal provocada por su presencia excesiva en múltiples campos (Bresser Pereira, 1996), provoca su desmoronamiento en los años 80. Con el regreso y la generalización de la democracia en todo el continente, los antiguos modelos perdieron toda legitimidad y fueron rechazados.

Al Estado ya no se le exige que asegure el desarrollo y la justicia social (una mejor repartición de los ingresos), ya que en ambos terrenos ha fracasado. La protección de los más necesitados se convierte un tiempo en algo secundario, en comparación con la necesidad de realizar la "reformas estructurales", en gran parte impuestas por los acreedores internacionales (a excepción de Chile, que realiza estas reformas en los años 80 sin fuertes presiones externas).

En adelante, lo que se le pide al Estado es que asegure el cambio de modelo de desarrollo, pasar de un modelo centrado en el mercado interior ("desarrollo hacia dentro") a un modelo centrado en los mercados exteriores ("desarrollo hacia fuera"), deshaciéndose de todo instrumento de intervención directa en la economía (restricción drástica del gasto público, privatización de las empresas estatales, suspensión de las subvenciones o protecciones a ciertos sectores). La retirada fue particularmente acelerada en los sectores donde el Estado estaba tradicionalmente más presente: abandono de las subvenciones a los productos de primera necesidad (maíz, fréjol, patatas, leche), reducción considerable de la política social (vivienda, sanidad, transporte), privatización masiva de las empresas públicas productoras de bienes o de servicios (bancas, minas, siderurgia, automóvil, transporte aéreo, telefonía) y también reducción del número de funcionarios. Larga es la lista de actividades que los Estados abandonan a ritmo más o menos lento.

La mayoría de las veces, los cambios se han llevado a cabo demasiado de prisa. Algunos países, como Chile o México, han intentado aplicar medidas de acompañamiento, sobre todo en el terreno social. Pero la mayoría de las veces, los gobiernos no han tenido ni el tiempo ni la capacidad de inventar medidas que permitan soportar los efectos inmediatos y perversos de sus mutaciones; el primero de ellos, el incremento de la jerarquización social y la pauperización de capas considerables de la población, anteriormente protegidas por el Estado. El resultado ha sido el desasosiego de la población, desasosiego potencialmente temible para el arraigo de la democracia.

La mayoría de los mecanismos de regulación han desaparecido. Los instrumentos tradicionales de mediación entre el Estado y la sociedad civil (sindicatos, partidos u organismos públicos) están en crisis. Ya no enmarcan ni aseguran (o lo hacen cada vez peor) la transmisión de demandas sectoriales o sociales hacia lo político.

El resultado de todo ello es una atomización considerable de sociedades en las que el elemento aglutinador de la comunidad era, tradicionalmente, muy vivaz. Frente a esta atomización, los dirigentes políticos parecen, a menudo, desvalidos, sin medios para hacerle frente o sin saber cómo hacer para impedirlo. Dado que la enorme desigualdad de las estructuras sociales no se ha puesto en tela de juicio, el fenómeno no ha hecho sino agravarse.

Las consecuencias de estos fenómenos son muy graves y bien conocidas. Los tejidos sociales se disuelven, la inseguridad crece, la pobreza aumenta, las mafias (narcos, paramilitares) se desarrollan, la dualización de las sociedades es cada día más insoportable.

La pregunta, entonces, es: ¿Puede simplemente desaparecer el papel tradicional del Estado como consecuencia de las presiones constantes de las tensiones internas y del entorno internacional, dejando toda regulación al mercado? O, ¿las lógicas políticas (las promesas de los candidatos en las campañas electorales) y la "cultura estatal" de las poblaciones latinoamericanas van a obligarle a crear nuevas maneras de intervención?

La observación empírica indica que en México, Brasil, Perú o Chile, en gran número de países, se están inventando nuevas formas de intervención en muchos sectores. Podemos, entonces, formular la hipótesis, según la cual una forma específica de Estado está en vías de construirse en América Latina, un Estado más cercano probablemente al modelo europeo (Quermonne, 1994) que al norteamericano (Toinet, 1990). Ciertamente, este Estado acata las condiciones necesarias al buen funcionamiento de la economía de mercado. Sin embargo, busca también una respuesta a las nuevas demandas provenientes de los procesos de globalización y de la reciente implantación de la democracia. En este sentido, el proceso de democratización y la reforma del Estado se encuentran íntimamente ligados. No por una supuesta 'democracia de mercado', sino por la propia historia de los Estados latinoamericanos, interventores desde sus orígenes tanto en el campo económico como en el campo social.

## **Un nuevo papel para el Estado**

Se observa fácilmente que, en América Latina, el Estado se reconstruye poco a poco sobre otros terrenos que los tradicionales. En numerosos países, las reformas fiscales han conseguido, por primera vez, recaudar impuestos

directos sobre las personas que antes se escapaban gracias a la corrupción o el clientelismo. También se observan numerosas políticas descentralizadoras que tienen como efecto acercar al ciudadano al poder político.

Paralelamente, se multiplican los procesos de agrupamiento subregional (Mercosur, TLCAN, G-3, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano). Sus características son muy variadas. La mayoría son simples zonas de libre comercio. El Mercosur va más allá y busca construir instrumentos de coordinación de sus políticas económicas, conformes a la lógica de una unión aduanera. De manera general, es impresionante la multiplicación de foros de concertación entre países latinoamericanos durante los años 90 (cumbres iberoamericanas, Grupo de Río). Todo esto es el signo de una búsqueda de mejor control sobre las evoluciones de las sociedades nacionales. Estas evoluciones se realizan en el contexto de los múltiples procesos de la llamada 'globalización' o 'mundialización'. Casi todos llevan a cuestionar el papel del Estado-nación (Laídi, 1998).

La globalización de los mercados hace que la competencia entre empresas inscritas en economías nacionales sea sustituida por la competencia entre sociedades anónimas multinacionales. Mucho se ha escrito ya sobre este fenómeno. Sabemos que la lógica del desarrollo de estas sociedades multinacionales ignora por completo el marco del Estado-nación (Beck, 1998). Sólo importan las ganancias. Las alianzas con otras empresas, las reestructuraciones, las deslocalizaciones obedecen a un único objetivo: aumentar las ganancias. Cualquier otra consideración (costos sociales y humanos, intereses nacionales, riesgo ecológico) es secundaria.

La globalización de la comunicación, de la cual Internet es el arquetipo, permite que los actores sociales puedan encontrarse sin necesidad de la mediación del Estado. Puedo comunicarme con alguien al otro lado del planeta, aunque no hable nunca con mi vecino. El 'Monica Gate' fue ejemplar de esta pérdida de funcionalidad de los instrumentos tradicionales del Estado. Se hacían interrogatorios en directo, por televisión. El informe de Kenneth Starr fue publicado en Internet. Así, el Diario o Boletín Oficial, instrumento tradicional a través del cual un Estado oficializa sus documentos públicos, ya no tiene razón de ser: Internet es suficiente. Más aún, cada día los gobernantes del mundo entero se alejan de los instrumentos tradicionales de comunicación con los ciudadanos a favor de una importancia creciente de los medios de comunicación.

La globalización ideológica, finalmente, postula que la democracia política y el mercado liberal se encuentran íntimamente ligados. No importa que varios ejemplos empíricos –como el caso de China– invaliden este postulado. El credo del Estado limitado a sus funciones de soberanía precedió a la generalización de la idea de un Estado que debía concentrarse en la supresión

de todo obstáculo para el desarrollo económico neoliberal. Hemos visto así campañas de lucha contra la corrupción, la ausencia del Estado de derecho y la pobreza (World Bank, 1997), por razones primordialmente económicas. Un gran número de estudios –particularmente anglo-sajones– acerca de la forma de gobierno o la gobernabilidad se inscriben en esta línea de pensamiento.

¿Es cierto que este modelo de *Market Centered State* es el que se va a difundir en América Latina? Sabemos que corresponde más o menos a la realidad estadounidense (aunque todavía, en aquel país, el Estado intervenga masivamente en la economía, sea por sus compras de bienes o servicios, en particular en el campo militar, sea por sus normas arancelarias protectoras o su diplomacia agresiva). Pero, históricamente, hemos visto que el modelo de Estado que América Latina había construido era más cercano al modelo europeo que al estadounidense. Vale la pena, entonces, mencionar algunos cambios que se han producido en los Estados europeos, para formular alguna hipótesis sobre lo que podría suceder en América Latina.

### Reformas en los estados europeos

El análisis de los distintos Estados europeos muestra, curiosamente, que el discurso del ‘Estado mínimo’, ideológicamente dominante en la región a lo largo de una década, no se tradujo en una retirada significativa de éste de la economía de cada país. Si por ejemplo se toma en cuenta como criterio la contribución del gasto público en la formación del PIB, se puede constatar que en la mayoría de los países las variaciones son mínimas, inferiores al 1% (Wright y Cassese, 1996). En el Reino Unido, a pesar del largo período Thatcher-Major, el porcentaje de participación del gasto público en el PIB era, en 1994, equivalente al de 1979. En cuanto a España, Grecia y Portugal, la llegada de la democracia fue acompañada por un sensible aumento del gasto social.

El cambio fundamental que se produjo en Europa es la sustitución de la noción de *propiedad* por la de *control*. De ser propietario de empresas en una infinidad de ramas, el Estado ha pasado a ejercer un control regulador sobre ciertos sectores. Ya no tiene necesidad de poseer el capital para intervenir en algún sector. Además, tal y como lo demuestran los estudios realizados por V. Wright y S. Cassese, si el Estado en Europa limitó su participación en algunas esferas, en otras la reforzó. Es particularmente obvio en los rubros del medio ambiente y control del consumo. No hay un país en Europa que no haya utilizado el pretexto de la normas definidas por la Unión Europea para imponer algunas medidas que difícilmente hubiera podido hacer aceptar a sus grupos de presión internos. Es obvio, también, que la cooperación



internacional aumenta considerablemente el poder del Estado dentro de su propio territorio, por ejemplo frente a algunos *lobbies*, el crimen organizado o el terrorismo.

### Permanencia de la ‘demanda de Estado’

Por esta razón, se puede decir que en Europa, así como en América Latina, en forma más parcial y tardía, asistimos a una *reestructuración del Estado*, a un cambio profundo en la manera de intervenir en la sociedad. Este cambio es el resultado de una *demanda de Estado*, tanto en el campo social (aparición de nuevas demandas, tales como la protección al consumidor) como en el campo económico. Al contrario de lo que se ha planteado estos últimos años, los mercados nunca han dejado de necesitar al Estado. Siempre ha fijado las reglas del juego. Este cambio de la noción de *propiedad* a la de *control* trae consigo considerables repercusiones en el campo político. Sectores enteros de los aparatos estatales tradicionales desaparecen o se vuelven obsoletos. Otros se constituyen, respondiendo a las nuevas demandas: por ejemplo, las fórmulas contractuales Estado-organismo público descentralizado, Estado-ONG o Estado-entidad privada. Más impresionante, quizás, sea la creación de numerosas instancias ‘independientes’ de regulación en diversos campos, particularmente en los antiguos servicios públicos (agua, electricidad y otros). Estas agencias actúan como los poderes públicos y producen normas a menudo mucho más precisas y complejas que las antiguas.

En estos procesos, el Estado no ve su autonomía reducida a la nada. Por el contrario, la cooperación internacional y los procesos de integración económica pueden reforzar el poder del Estado-nación en ciertos dominios, aun cuando su acción se debilite en otros.

Tanto en América Latina como en Europa continúa existiendo una fuerte demanda de Estado, a pesar de la pérdida de la legitimidad del Estado tradicional (Couffignal, 1994). La acumulación de problemas ligados a las consecuencias de las transformaciones estructurales en estos últimos años (aumento creciente de la inseguridad, desarrollo de mafias, pauperización de una gran parte de la población y otros fenómenos similares) ha tenido como consecuencia la creación de expectativas que rebasan a los actores tradicionales. De hecho, el Estado está sometido a demandas contradictorias: las del mercado (menos Estado) y las de la lógica democratizadora. Desde Tocqueville, es bien sabido que, en el momento en que se inician las campañas electorales, los candidatos tratan de ganar la elección prometiendo soluciones a los problemas cotidianos de los ciudadanos, es decir, proponiendo una mayor intervención pública que significa ‘más Estado’.

## Las respuestas de los estados latinoamericanos

Frente a la mayor demanda de Estado, los países latinoamericanos han recorrido diversas vías. Como ya señalamos, si todos han optado por reducir drásticamente los déficit presupuestarios, esto les permitió a menudo poner en marcha políticas públicas novedosas: políticas constitucionales (cambios o reformas sustanciales en la mayoría de las cartas magnas), políticas fiscales (reformas del impuesto sobre el ingreso), políticas de descentralización (en casi todos los países), reformas de los aparatos judiciales y promoción de los derechos humanos.

Los sectores tradicionales de intervención del Estado (salud, educación, justicia social) también se han transformado. Desde finales de los años 80 han aparecido políticas que rompen con el principio tradicional de igualdad (lo mismo para todos, independientemente de su situación concreta) sobre el cual se cimentaba ideológicamente la intervención del Estado de antaño. En su lugar nacieron políticas ‘desiguales’, destinadas a sectores específicos de la población. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) mexicano es el caso típico (Pécaut, Prévôt-Schapira, 1996).

¿Por qué estos cambios? No son solamente el resultado de imposiciones externas (instituciones internacionales y globalización) o de la necesaria adaptación de instrumentos estatales a las nuevas formas del modelo de desarrollo. Éstos son también el resultado de los procesos de democratización interna. Una serie de variables lo constata. Emergen nuevas élites menos dependientes de los caciquismos tradicionales (Colombia, Uruguay, Argentina, México), aparecen nuevas reglas del juego político y se fortalecen los congresos nacionales. En varios casos (Brasil, Venezuela, Guatemala, Paraguay, Ecuador) han provocado o favorecido la renuncia de los presidentes de la república, en un contexto de regímenes fuertemente presidencialistas. Se observa también el rechazo cada vez más fuerte de la corrupción de los dirigentes y la emergencia de una nueva ciudadanía (no necesariamente de ‘baja intensidad’, según sostiene O’Donnell). La creciente importancia de actores sociales independientes (ONG) en la recomposición del tejido social es un signo complementario de estas mutaciones. Todos estos cambios inducidos por el establecimiento de la democracia influyen sobre la naturaleza del Estado.

El sistema político también conoce cambios profundos. La casi desaparición de los partidos tradicionales en algunos países (Perú, Venezuela), el nacimiento de nuevos partidos políticos en otros (Brasil, Argentina, Uruguay, México), la profunda transformación de los partidos tradicionales en casi todos los países (Mainwaring y Scully, 1995), el aprendizaje del debate y de la

negociación entre partidos en el Congreso (México, Chile), demuestran que la escena política está cambiando.

Todo esto obliga a los Estados –interfaz entre el poder político y la sociedad civil– a inventar nuevos instrumentos de intervención y nuevas formas de regulación.

¿Cuál es, entonces, la naturaleza del Estado que se crea? Salvando las distancias y los tiempos, el debate actual en América Latina se parece mucho a aquél que existe desde hace algunos años en Europa (ver, por ejemplo, Jobert, 1994). Si bien es cierto que ya no existe, hoy en día, un modelo de Estado latinoamericano, que éste se ha desligado de sus posibilidades de intervención en los sectores productivos (a través de la privatización de empresas públicas productoras) en competencia con o en sustitución del sector privado, ello no significa que se encuentre en un proceso de reducción a su más simple expresión. El Estado sigue interviniendo mediante la fijación de las reglas del juego: directores bancarios, nivel de tributación, políticas monetarias y demás.

Pero, sobre todo en la cultura política de los pueblos latinoamericanos, se sigue percibiendo al Estado como el actor que debe solucionar una gran cantidad de problemas. En esto, América Latina es radicalmente diferente de la América anglo-sajona, donde los ciudadanos, en su mayoría, desconfían del Estado.

Durante las elecciones de finales de los años 90, los candidatos (de derecha o de izquierda) tenían discursos electorales frecuentemente calificados de ‘neopopulistas’, es decir, hacían promesas de una fuerte intervención política en las áreas del desempleo, la educación, la sanidad, la vivienda, el transporte colectivo y demás. Pero se prometía, a la vez, que no se aumentaría el gasto público.

¿Contradicción? ¿Promesas demagógicas? ¿Quiere decir que el Estado está reduciéndose o que está buscando una nueva forma de intervenir? En realidad, detrás del debate sobre el Estado se perfila el debate sobre las distintas maneras de concebir la democracia, que opone dos modelos: el de Estados Unidos y el de Europa. El ejemplo norteamericano es el de una asociación libre de comunidades de individuos. El contrato social se renueva sobre el principio de libre elección consentida. El modelo europeo es otro. El contrato social existe en el seno de Estados-naciones que se han forjado a sí mismos a lo largo de la historia. A partir de ahí, el Estado ha sido y sigue siendo un instrumento esencial en la elaboración de dicho contrato social, aun cuando haya tenido que abandonar sus pretensiones, entre otras, la de ser el único habilitado a definir el interés general.

## Conclusiones

El 'nuevo orden político policéntrico' (Jobert, 1998: 37) que se instala deja un sitio de honor al Estado. Muchos son los campos en los que éste sigue 'regulando'. El ejemplo europeo nos muestra quizás la evolución probable de América Latina. Parece que las soluciones habría que encontrarlas en dos direcciones, una interna y otra externa al Estado.

En el plano interno, se trata de construir una nueva legitimidad del Estado y de la intervención de lo político, ello a través de nuevos métodos de intervención. Éstos pasan por la profundización de los procesos democráticos y por la búsqueda de nuevas relaciones con la sociedad civil. Con la mundialización, el Estado se banaliza, se convierte en un actor más de la sociedad (Ghéhenno, 1999). Las asociaciones, ONGs, fundaciones que estructuran la sociedad civil, adquieren cada día más autonomía y más poder, como lo demostró el fracaso de la conferencia de Seattle en diciembre de 1999. Éstas se han convertido en verdaderos administradores del interés público, por iniciativa propia, con la bendición implícita del Estado o después de haber llegado a acuerdos explícitos con éste. El ejemplo del presupuesto municipal participativo utilizado en Rio Grande do Sul (Brasil), elaborado en asambleas de barrio, las misiones de reconstrucción que los poderes públicos mexicanos confiaron a las asociaciones de barrio después del terremoto de septiembre de 1985 o los comedores populares de Lima son ejemplos de la búsqueda de un nuevo tipo de relaciones entre el poder público y los ciudadanos.

El segundo camino es externo, y es común a todos los Estados. Frente a los poderes cada vez más fuertes de entes que los desafían, hay que construir lo que Ulrich Beck llama "el Estado transnacional" (Beck, 1998: 184), es decir, desarrollar la cooperación internacional y, en el caso de Europa y América Latina, los procesos de integración. Sólo ello permitirá hacer frente a las potencias privadas transnacionales que surgen en todos los campos. América Latina está directamente afectada, se trate de las masivas inversiones efectuadas por las grandes multinacionales extranjeras (agricultura, industria, servicios, materias primas, medios de comunicación) o de la internacionalización de las redes criminales (sobre todo las relacionadas con el narcotráfico). Profundizar la dinámica de integración y cooperación es, sin ninguna duda, el gran reto que tienen que aceptar los Estados de América Latina al comenzar el tercer milenio.

## REFERENCIAS

- Badie, Bertrand, *L'état importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
- Badie, Bertrand, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona y Buenos Aires, Paidós, 1998 (trad. del alemán, 1997).
- Bodemer, Klaus (comp.), *La reforma del Estado*, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert de Uruguay (FESUR), 1993.
- Bradford Jr., Colin I. (ed.), *Redéfinir l'état en Amérique latine*, Paris, OCDE, 1994.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Crise economica e reforma do Estado no Brasil*, São Paulo, Editora 34, 1996.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Reforma do Estado para a Cidadania*, São Paulo, Editora 34, 1998.
- Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Cardoso, Fernando Henrique y Prebisch, Raúl, *En torno al Estado y el desarrollo*, México, Ceestem y Nueva Imagen, 1982.
- Castells, Manuel, *The Rise of Network Society*, 3 vol., Oxford, Blackwell Publishers, 1996 & 1997.
- Cavarozzi, Marcelo, "Grandeur et décadence du modèle étato-centrique en Amérique latine", *Cahiers des Amériques latines*, 26, 1999.
- Collier, David (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Couffignal, Georges, "Démocratisation et transformation des états en Amérique latine", en Daniel van Eeuwen, *La transformation de l'état en Amérique latine*, Paris, Khartala, 1994.
- Couffignal, Georges, "La question de l'état en Amérique latine", *Cahiers des Amériques latines*, 16, 1993.
- González de Olarte, Efraín; Romero Pittari, Salvador; Peñalva, Susana et al., *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO (Biblioteca de Ciencias Sociales), 31, 1989.
- Guéhenno, Jean-Marie, *L'avenir de la liberté. La démocratie dans la mondialisation*, Paris, Flammarion, 1999.
- Haque, M. Shamsul, "The Paradox of Bureaucratic Accountability in Developing Nations under a Promarket State", *International Political Science Review*, 19 (4), 1998.
- Hermet, Guy, *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Pol., 1996.
- Jobert, Bruno (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Jobert, Bruno, "Les trois dimensions de la régulation politique", en Auvergnon Philippe et al., (coord.), *L'état à l'épreuve du social*, Paris, Syllepse, 1998, 23-40.
- Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- Laidi, Zaki, *Malaise dans la mondialisation*, Paris, Textuel, 1998.
- Lechner, Norbert, "Les défis de la régulation politique: le cas du Mexique", *Cahiers des Amériques latines*, 26, 1998.
- Mainwaring, Scott and Scully, Timothy (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, Institute of International Studies, 1979.
- O'Donnell, Guillermo, "Redéfinir le rôle de l'état: quelques pistes", en Bradford Jr., Colin I. (ed.), *Redéfinir l'état en Amérique latine*, Paris, OCDE, 1994.
- Pécaut, Daniel y Prévôt-Schapira, Marie-France, "La recherche d'une nouvelle légitimation: le Programme national de solidarité", *Problèmes d'Amérique latine*, 5 (avril-juin), 1992, 91-105.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Quermonne, Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil (coll. Points), 1994.

- Revesz, Bruno, "Redéfinition de l'état et gouvernabilité démocratique", *Cahiers des Amériques latines*, 26, 1998.
- Rouquié, Alain, *Amérique latine? Introduction à l'extrême Occident*, Paris, Seuil, 1987.
- Salam, Ghassan, *Appels d'empire. Ingérence et résistances à l'ère de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.
- Toinet, Marie-France, *Le système politique des États-Unis*, Paris, PUF, 1990 (2<sup>a</sup> ed.).
- Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, 1998.
- World Bank, *World Development Report. The State in a Changing World*, Washington, Oxford University Press, 1997.
- Wright, Vincent y Cassese, Sabino (dir.), *La recomposition de l'état en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.