

EL FUTURO DEL ESTADO

Oscar Oszlak

Se ha vuelto frecuente la alusión, sin duda ocurrente, a que el futuro ya no es lo que solía ser. Dejando de lado su sentido paradójico, la frase puede interpretarse como una expresión resignada acerca de la creciente incapacidad que revela el ser humano para predecir el desenlace de procesos sociales cada vez más complejos e inciertos. El determinismo y el voluntarismo, esas poderosas fuerzas que parecían monopolizar las explicaciones sobre la evolución de las sociedades modernas, hoy parecen ceder terreno, por momentos, a la intervención de azarosas combinaciones de acontecimientos. ¿Qué espacio queda para el antiguo ejercicio de la vocación profética en un mundo cuyos cambios desafían toda lógica del devenir histórico y toda proyección de su posible desenlace futuro? Por otra parte, ¿se trata de un ejercicio legítimo?

Norberto Bobbio nos recuerda que tanto Hegel como Weber rechazaban toda especulación predictiva. Preguntado en una de sus lecciones sobre Filosofía de la Historia en la Universidad de Berlín acerca de si los Estados Unidos debían ser considerados como el país del porvenir, Hegel manifestó irritado que "como país del porvenir, Norteamérica no me importa. El filósofo no se ocupa de profecías (...) La Filosofía trata de lo que es eternamente, o bien de la razón, con lo cual tenemos ya bastante trabajo". Por su parte, en su difundida conferencia pronunciada en la Universidad de Munich sobre la ciencia como vocación, Max Weber respondió a quien le pidiera su parecer sobre el futuro de Alemania: "La cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas".

A partir de estas observaciones, Bobbio nos advierte sobre los peligros del oficio del profeta, al observar que

"La dificultad de conocer el porvenir depende también del hecho de que cada uno de nosotros proyecta en el futuro sus propias aspiraciones e inquietudes, mientras la Historia prosigue su curso, indiferente a nuevas preocupaciones, un curso formado por millones y millones de pequeños, minúsculos actos humanos que ninguna mente, por potente que sea, ha estado jamás en condiciones de recoger en una visión de conjunto que no sea demasiado esquemática para ser creíble. Por eso las previsiones hechas por los grandes señores del pensamiento sobre el curso del mundo se han revelado -una vez acaecidas las cosas- casi siempre equivocadas, empezando por aquel al que una parte de la Humanidad ha considerado y sigue considerando como el fundador de una nueva e infalible ciencia de la sociedad: Karl Marx."

Aunque comparto la visión de Bobbio sobre la dificultad de acertar con la profecía, sigo creyendo en su poderoso atractivo como ejercicio de extrapolación de un pasado histórico y su condensación presente, al menos en sus líneas tendenciales más gruesas. Con estas palabras introductorias, me internaré en una posible vía de abordaje para analizar el tema solicitado a este panel: el futuro del estado.

La estatidad y cómo lograrla

Los entomólogos son capaces de predecir que, a partir de la larva de una especie como la mariposa, se producirá -dentro de tiempos anticipables con gran precisión- la evolución de ese insecto a los estados de oruga, crisálida y, finalmente, mariposa. En general, las ciencias sociales no sólo carecen totalmente de esa capacidad pronosticadora sino que ni siquiera cuenta con categorías analíticas que permitan reconocer los diferentes estadios por los que podría llegar a atravesar un fenómeno o una institución social. La "orugacidad" o la "crisalidez" son entidades diferentes entre sí y diferentes a su vez de la "mariposidad", a pesar de que todas ellas comparten ciertos atributos que permite distinguirlas de otras especies. ¿Qué sería entonces el estado cuando aún no es el estado, cuando se está formando o, en el otro extremo temporal, está sufriendo mutaciones fundamentales? ¿Sería válido llamarlo **estado** en cualquiera de estos estadios?

Llamamos estado a una categoría analítica que designa un cierto tipo de institución, compuesta por una serie de atributos que permiten establecer cuando estamos en presencia de la misma según la definición que hayamos elegido para distinguirla de otras instituciones (por ejemplo, sociedad civil). Sin embargo, la categoría "estado", como otras que también constituyen piezas de un proceso de construcción social (como mercado, clase social, nación, capitalismo) tiene una inherente historicidad. Atraviesa un ciclo de formación, desarrollo, consolidación o a veces debilitamiento y, en ciertas ocasiones, muerte. Además, su finalidad o teleología sólo puede inferirse a posteriori o, en el mejor de los casos, a partir de la experiencia comparada), por lo cual la estadidad (o condición de **ser estado**) además de esa historicidad, debe reflejar atributos universales.

En consecuencia, como se trata de una noción evolutiva, no estamos en condiciones de prever si en su futuro desenvolvimiento histórico, podrá conservar los atributos adquiridos, perdiendo algunos o incorporando otros, de modo que la utilización válida del término no puede darse por cierta.

¿Cuándo un estado es un estado? Primero, cuando goza del reconocimiento externo de su soberanía política; segundo, cuando monopoliza el uso legítimo de la violencia física dentro de su espacio territorial; tercero, cuando consigue descentralizar su control social a través de un aparato institucional competente y profesionalizado, que asegura el ejercicio de la potestad impositiva y la aplicación de las políticas públicas; y cuarto, cuando manifiesta una capacidad de producción simbólica que refuerza los valores de la identidad nacional y la solidaridad.

Repasemos estos atributos con mayor atención. Existe soberanía externa cuando existe capacidad para adoptar decisiones relativamente autónomas, cuando no es necesario humillarse ante otros países soberanos u organismos multilaterales para obtener certificados de buena conducta, cuando no se requiere suscribir "condicionalidades" duras para obtener empréstitos externos, cuando es mínima la vulnerabilidad de las políticas domésticas a los dictados de los sectores más concentrados del capital, sean locales o extranjeros. Como se advierte, no estoy considerando estrictamente el reconocimiento formal por otros estados, sino su efectiva vigencia en las relaciones de poder entre los mismos.

A su vez, existe monopolio del ejercicio legítimo de la violencia cuando ésta pasa a ser un recurso de última instancia, expresado en un aparato de coerción en reserva, que el estado sólo moviliza en circunstancias extremas, sirviendo en cambio como poder coactivo casi virtual, que garantiza el pacto de gobernabilidad que se ha dado una determinada sociedad. Ello no ocurre cuando otras expresiones de uso de la violencia, sostenidas en consignas políticas que también reclaman legitimidad o encarnadas en diversas formas de delincuencia, desata cotidianamente la represión estatal,

debilitando el consenso social. Tampoco existe monopolio de la violencia cuando una parte del territorio nacional se encuentra bajo el control de fuerzas irregulares, se trate de la guerrilla, el narcotráfico o cualquier movimiento contestatario del poder legítimo del estado para ejercer tal monopolio.

Por su parte, existe verdadera gestión profesional en el Estado cuando la ciudadanía premia con sus impuestos y con sus votos la administración honesta, la correcta aplicación de los recursos tributarios, la efectividad en la prestación de los servicios públicos, la rendición de cuentas y la posibilidad de la ciudadanía de participar activamente en la determinación de opciones de política y en el control de la gestión pública. Y no, en cambio, cuando el estado se retira de sus funciones esenciales, dejando de cumplir su papel articulador y promotor de la actividad económica y social.

Y por último, existe capacidad de producción simbólica cuando el discurso político reafirmador de los valores de nacionalidad, democracia, justicia, solidaridad y equidad, encuentra eco en los hechos, las obras y las conductas de los gobernantes, así como en las propias redes de comunicación e intercambio de los ciudadanos. Entonces, los discursos y los símbolos se cargan de sentido y refuerzan una voluntad colectiva y un sentido de pertenencia no despreciables como fuerza de progreso y convivencia civilizada de una nación.

Si convenimos que son estos los atributos (¿permanentes?, ¿definitivos?) del estado, debemos preguntarnos, primero, si los mismos sirven como *benchmarks* para reconocer su vigencia en los actuales estados de América Latina. Y segundo, con relación a la pregunta central de este seminario, si estos atributos se mantendrán, debilitarán o modificarán de modo tal que ya no sirvan para caracterizar lo que hoy designamos como estado nacional.

Casi todos los estados latinoamericanos consiguieron muy tempranamente el reconocimiento externo de su soberanía política y la fueron consolidando al ritmo de su desarrollo económico, sin dejar de reconocer el carácter subordinado de su incorporación al sistema capitalista mundial. Pero sus grados de libertad, su "autonomía relativa", ha tendido a sufrir retrocesos en cada uno de los planos en que se exterioriza tal capacidad: negociaciones con organismos multilaterales de crédito, con la banca internacional, con los gobiernos de países centrales o con las grandes corporaciones extranjeras que se han hecho cargo de los servicios públicos privatizados. Sin duda, estos aspectos reconocen situaciones y grados diferentes en cada país. Pero deberíamos preguntarnos si las nuevas relaciones de dependencia establecidas en el marco de una globalización y una internacionalización del estado sin precedentes, continuarán debilitando la soberanía de los países de la región. Más allá de las capacidades individuales que consigan desplegar algunos de ellos, parece evidente que la consolidación de los procesos de integración regional, comenzando por el Mercosur e incorporando sucesivamente al resto de la región, puede servir como una poderosa fuerza de negociación capaz de contrarrestar en parte la vulnerabilidad externa de nuestros estados.

Con respecto al monopolio de la coerción física dentro del espacio territorial, corresponde efectuar algunas aclaraciones. Durante el proceso formativo de los estados nacionales, la adquisición de este monopolio fue resistido por levantamientos de caudillos locales que no resignaban perder su capacidad de reclutamiento de fuerzas propias. Los primitivos ejércitos nacionales se constituyeron en los garantes principales del orden impuesto en estas nuevas sociedades, que se iban incorporando gradualmente a lo que se conocía como el "concierto de las naciones". Hoy la garantía del orden interno tiene como protagonista principal a las fuerzas policiales y de seguridad, salvo en aquéllos casos en que está en juego la propia integridad del

control territorial de la nación, como ocurre en Colombia o ha ocurrido recientemente en México o Perú, donde los ejércitos intentan liquidar esos focos contestatarios. Aún así, las fuerzas policiales y de seguridad no ostentan el monopolio, ya que el mantenimiento de la seguridad física de personas y bienes se ha tercerizado en gran medida, con lo cual se ha producido en casi todos los países de la región un crecimiento inusitado de fuerzas de seguridad privadas, sobre las cuales el estado ejerce un limitado control. Asimismo, fuerzas irregulares (paramilitares o parapoliciales) se han hecho cargo de aspectos especializados de la represión. En la medida en que persistan las desigualdades sociales, se ahonde la brecha entre ricos y pobres y aumente la marginalidad y la exclusión, es probable que tanto la seguridad pública como la privada continuarán comprometiendo porciones crecientes del gasto destinado a esta necesidad básica de toda sociedad.

La constitución de una burocracia profesional se inició, prácticamente, con el período de formación definitiva de los estados nacionales (*circa* 1880) y llegó a su plena maduración al promediar el siglo 20. Los estados nacionales fueron ampliando gradualmente sus dominios funcionales, al ritmo de la incorporación a sus agendas de nuevas cuestiones socialmente problematizadas, ampliando a la vez su rol frente a la sociedad, tanto en la consolidación de las condiciones de gobernabilidad, la promoción del desarrollo y el cumplimiento de una función redistributiva que mejorara la equidad en la asignación del excedente social. Nacieron así, casi al mismo tiempo, el estado empleador, el estado empresario y el estado de bienestar, que llevaron su tamaño e intervención social a niveles desconocidos. Finalmente, durante las dos décadas pasadas, el estado nacional fue visualizado como el responsable principal de la crisis financiera desatada a raíz del crecimiento irresponsable del endeudamiento externo y la evidente incapacidad del aparato institucional del estado para ofrecer a la sociedad bienes y servicios en condiciones de eficiencia y calidad adecuados.

Con respecto al último de los atributos de la estatidad, es evidente que la capacidad de producción simbólica del aparato estatal ha perdido gran parte de su eficacia para reforzar la identificación de los ciudadanos con un proyecto nacional consensuado y de largo plazo. Los dispositivos ideológicos, cuyo valor retórico y simbólico en otras circunstancias puede ser totalmente legítimo, sólo funcionan entonces para encubrir un orden social que no condice con las aspiraciones y expectativas de la ciudadanía. Para ser creíbles, esos símbolos deben corresponderse con valores que las políticas estatales no promueven ni defienden. La nacionalidad se refuerza cuando la producción simbólica del estado crea, en la expresión de O'Donnell, un arco de solidaridades que potencia la identificación de los ciudadanos con un pasado histórico y su continuidad en un destino común deseable. Pero si la producción simbólica no se asienta en hechos, si la desigualdad crece y el abismo social se acrecienta, si las promesas se incumplen y los compromisos no se asumen, la acción estatal en este plano está condenada a mostrar, especularmente, su nulo arraigo en la conciencia ordinaria de los habitantes y su deletéreo efecto sobre la propia legitimidad del estado.

Las direcciones del cambio

La gran mayoría de los países de la región emprendió entonces procesos de reforma que tendieron a reducir la dimensión y el papel de los estados nacionales, a través de medidas de privatización, descentralización, desregulación, tercerización y reducción lisa y llana de las dotaciones de personal. Algunos, como Argentina y en menor grado Bolivia y Chile, llevaron estas reformas hasta límites extremos; otros sólo lo hicieron tíbilmente o, incluso, se negaron -frente al reiterado consenso de la ciudadanía- a privatizar una sola empresa, pública, como fue el caso de Uruguay. Es previsible que en el futuro mediato continúen estas tendencias allí donde estas reformas tuvieron avances parciales, pero es probable que aleccionados por las experiencias fracasadas

y un control más crítico de la ciudadanía, las mismas sean más selectivas y cuidadosas en su implementación.

Es también probable que los procesos de descentralización continúen, desplazándose hacia los niveles municipales y locales. La Provincia de Buenos Aires, en Argentina, anunció hace pocas semanas su voluntad de municipalizar la educación y la salud, con lo cual podría llegar a producirse el singular fenómeno de que estas áreas tengan dos instancias normativas, de planificación y control y sólo un nivel (local) de prestación de servicios, lo cual puede modificar el esquema de división funcional del trabajo entre esas instancias. Otros países de la región, como Bolivia, vienen desde hace un tiempo municipalizando algunos de sus servicios de salud.

Veremos seguramente, y hay señales de ello, una mayor preocupación por parte de los estados por fortalecer nuevos tipos de regulación, tanto sobre la actividad de las ex-empresas públicas privatizadas como sobre diversas áreas de política económica (monetaria, cambiaria, fiscal, arancelaria, de control de la inversión extranjera, etc.), al constatar que la apertura irrestricta de los mercados y la retirada del estado han significado una pérdida de la capacidad de manejo de estas políticas como instrumento de estabilización y crecimiento de la economía, así como el debilitamiento del estado frente a las fracciones más concentradas e internacionalizadas del capital.

Las políticas analizadas, que se correspondieron con la denominada "primera generación de reformas del estado", no han significado en absoluto el mejoramiento del estado. Es que **menor** estado (resultado al que apuntaron y no siempre consiguieron) no significó en modo alguno **mejor** estado. Para conseguir un mejor estado ya no es posible apelar al tipo de medidas que provocaron su desmantelamiento y significaron, en última instancia, transferir sus funciones hacia el mercado, los niveles subnacionales de gobierno, las ONGs o las redes sociales solidarias. Exige adoptar las tan mentadas reformas de segunda generación, que corrijan la deformidad en su función de producción, racionalicen sus estructuras, eliminen su innecesaria complejidad normativa y procedimental, profesionalicen su dotación, modernicen sus tecnologías de gestión, extirpen sus pautas culturales disfuncionales, obliguen a sus funcionarios a rendir cuentas y transparenten la asignación de sus recursos y los resultados de su gestión. La agenda pendiente de la reforma estatal deberá contener medidas que apunten en estas direcciones. Su efectiva implantación contribuirá, seguramente, a modificar el futuro perfil del estado.

Para que estas reformas se produzcan, deben darse algunas condiciones necesarias. En primer lugar, una firme voluntad política que exprese la deliberada intención de quienes ejercen el poder y la representación del estado de que no vacilarán en aplicar las nuevas reglas de juego que conlleven esos cambios. Se dispone para ello de tecnologías de gestión que han probado su eficacia en otros contextos innovadores y que, a la larga, pueden terminar por modificar las pautas culturales predominantes en el comportamiento burocrático actual. Además, existe el antecedente de países desarrollados, que han introducido con éxito medidas de reforma que ya han dado prueba de su eficacia. Como *latecomers*, o incluso *late-latecomers* a estos procesos de transformación, nuestros países gozan de un privilegio que no les ha sido concedido a aquellos que han debido experimentar a partir de la prueba y el error, antes de adoptar dichas innovaciones tecnológicas y culturales. Por último, se dispone y seguramente se seguirá disponiendo de crédito externo y asistencia técnica internacional para encarar programas y proyectos de fortalecimiento institucional y reforma del estado.

Sin embargo, todas estas condiciones aparentemente favorables, no han conseguido producir avances significativos que permitan concluir que la llamada "nueva gestión

pública" esté en marcha. La discontinuidad política, las vacilaciones de los gobiernos que se han sucedido en la gestión pública, la corrupción generalizada, el malgaste y desvío de los recursos del financiamiento externo, la renuencia a aplicar sanciones o velar por el cumplimiento estricto de las normas para así seguir manteniendo alianzas y relaciones prebendales, parecen haberse puesto de acuerdo para esterilizar los esfuerzos reformistas.

La posibilidad de que los principios de la "nueva gestión pública" consigan permear tanto la cultura patrimonialista que aún caracteriza en parte al funcionamiento del estado, como el burocratismo redundante y estéril, instalado en los pliegues de su aparato institucional, no dependerá seguramente de la introducción de medidas meramente cosméticas ni de la producción de sesudos diagnósticos ni de la invención de nuevas tecnologías. La experiencia de la región registra, en exceso, la reiteración de esas fórmulas inútiles, ampliamente desacreditadas por la experiencia.

Es posible que futuras generaciones vean con naturalidad que al ciudadano se le otorgue un trato respetuoso y una atención eficaz para resolver sus demandas de servicio; que las normas sean claras y los procedimientos ágiles; que las tecnologías y procesos admitan una revisión permanente para evitar su obsolescencia; que la carrera funcionarial seleccione a los mejores recursos humanos, la promoción esté supeditada al desempeño, la remuneración a criterios meritocráticos y la calidad del funcionario a su continua capacitación.

Algunas precisiones finales

Casi seguramente, el estado futuro ya no será únicamente el que acaparara en forma casi excluyente la preocupación académica y la acción reformista en el pasado. Para referirnos al futuro del estado no podremos eludir en el debate las transformaciones que deberán producirse en los niveles subnacionales de gobierno, por donde pasa hoy el eje y la prioridad de la reforma. Temas tales como las estrategias que eleven las capacidades institucionales de gobiernos estatales, provinciales o municipales para establecer sistemas tributarios progresivos en su concepción y eficaces en su recaudación; para crear regímenes de coparticipación y relaciones fiscales interjurisdiccionales más o menos estables y equitativas; para lograr mayores grados de profesionalización de los elencos de personal o, en general, para rutinizar el ejercicio de las nuevas responsabilidades asumidas por estos niveles estatales, continuarán siendo algunos de los aspectos centrales de la agenda reformadora del estado.

Como contrapartida de estas preocupaciones en el plano subnacional, los estados nacionales deberán replantear qué rol jugarán una vez transferidas las responsabilidades por la producción de bienes o la prestación de servicios. Por ejemplo, hasta qué punto se justifica, y con qué alcances, las funciones de orientación política, planificación, control de gestión según resultados, promoción de la actividad económica, financiamiento, negociación externa u otras cuya prioridad pueda haberse modificado a raíz de los cambios en la división social del trabajo entre las diferentes jurisdicciones estatales. Se redefinirá, probablemente, el papel de las fuerzas armadas y de los ministerios sectoriales que antes asumían la prestación directa de servicios o la fijación de regulaciones.

También interesará analizar qué cambios deben producirse en los aparatos existentes con motivo de la creciente internacionalización del estado, una mayor globalización en las interacciones económicas y sociales, y las perspectivas de una mayor integración regional. Todas estas fuerzas, que operan sobre la dinámica interna de las instituciones estatales, pueden llegar a generar como respuesta la necesidad de

mayor coordinación entre agencias que operan en este ámbito, la creación de nuevos órganos supranacionales, la generación de instancias especializadas para la capacitación del personal asignado a estas negociaciones, etc.

Otra preocupación será los alcances y plazos de la reforma. El "futuro" del estado debe ser ubicado en una perspectiva temporal de corto, mediano o largo plazo. Pero además, la estrategia de su transformación debe optar por determinados alcances y velocidad con que deberían producirse los cambios. En la década del 60, Kleber Nascimento planteaba dos estrategias posibles: en sus propios términos, la reforma globalista-inmediatista o la reforma gradual-parcial. A mi juicio, estas visiones dicotómicas han perdido su validez. Hoy la reforma se plantea en términos globales en su concepción pero parciales en su implementación.

Por último, las consideraciones político-ideológicas sobre el estado futuro también deben ser contempladas. Para emplear los términos de Michel Albert ¿hablamos de un estado al servicio de un modo de organización capitalista "renano" o "neoamericano"? ¿Es igual pretender que nuestros estados se parezcan a los de Noruega, Singapur o los Estados Unidos? ¿Conseguirán los estados de la región corregir los sesgos que los han impulsado a fijar políticas y a comprometer sus aparatos burocráticos que ahondan la desigualdad y la exclusión? O, en otro plano, ¿se fortalecerán las instituciones democráticas o resurgirán regímenes políticos que desvíen su sentido en una dirección autoritaria?

Como reflexión final, si el futuro ya no es lo que era, espero que tampoco el estado sea lo que fue hasta ahora. Esta es una expresión de optimismo quizás reñida con el análisis presentado pero, en todo caso, consecuente con la voluntad de cambio que anima nuestro trabajo intelectual como analistas del estado, de su pasado, pero también de su futuro.