

ESTADO, SOCIEDAD Y DESARROLLO

*Luciano Tomassini**

América Latina ha hecho grandes progresos en la modernización y reforma de sus economías. Pero esas reformas no bastan para asegurar la estabilidad y el crecimiento a largo plazo de la región, que debe confrontar también lo que un creciente número de expertos en desarrollo considera una de las claves para el futuro de América Latina: la cuestión de «la calidad del gobierno» y la reforma del estado.

La historia de América Latina está llena de ejemplos de acertadas estrategias de desarrollo descarriladas por movimientos políticos populistas, o de gobiernos bien intencionados vencidos por una mala gestión económica.

Un creciente número de gobiernos y organismos internacionales han volcado su atención a la reforma del estado, preocupados principalmente por su capacidad de conducir la economía y canalizar recursos externos. Pero es improbable que los esfuerzos por mejorar el desempeño económico del Estado tengan éxito a largo plazo sin prestar igual atención a la cuestión más amplia de la

* Asesor del Centro para el Estudio de Gestión Pública de la Universidad de Chile y consultor de la presidencia del BID.

calidad del gobierno: la relación entre Estado, ciudadanos y sociedad.

La mayoría de la gente concibe la efectividad del gobierno en términos de eficiencia y honestidad de sus organismos. Aunque eso sea necesario, no es condición suficiente para una buena calidad de gobierno. Mucho más importante es la capacidad del estado como un todo de adaptarse a cambios en la política, tecnología, economía y cultura de un país, y el entorno internacional.

Contrariamente a la concepción que considera al Estado una entidad jurídica abstracta, éste ha sido siempre producto de circunstancias históricas y culturales. Más que el instrumento de una clase social dominante, o el árbitro neutral de intereses antagónicos, el Estado ha sido el punto focal y la expresión de los intereses colectivos de la sociedad en un momento dado de su desarrollo.

En términos de su reforma, esto significa que lo importante acerca del Estado no es su estructura, su tamaño o aun su capacidad de ejecutar un cierto programa de desarrollo. El aspecto clave es más bien la capacidad del Estado de manejar los intereses de la sociedad en concordancia con las condiciones prevalecientes en un momento histórico dado. Esta visión contrasta seriamente con la visión tradicional del Estado en América Latina. La doctrina más común en el pasado sostenía la necesidad de un estado activista, hasta intervencionista, como clave del desarrollo social y económico.

Pero de igual manera que ha cambiado el modelo de desarrollo de la región, también ha evolucionado la concepción del papel apropiado del Estado. La declinación de los modelos de sustitución de importaciones y el creciente énfasis en la libertad de los mercados y la competitividad internacional suponen una reducción del papel del Estado en la economía. Sin embargo, esa concepción es también inadecuada: en esta nueva era, el papel del Estado debe experimentar un cambio cualitativo.

La clave para entender el papel del Estado en la

América Latina moderna está no sólo en el cambiante modelo de desarrollo de la región, sino también en los cambios experimentados por su cultura cívica. La ya firmemente establecida tendencia a la democratización ha traído consigo nuevos valores sociales y políticos que tienden a rechazar la violencia y la confrontación y a favorecer la armonía y el compromiso, a preferir pragmatismo, pluralismo y estabilidad a modelos o ideologías.

Tal como ha sido históricamente el caso, la nueva cultura cívica de la región y su emergente modelo de desarrollo evolucionan juntos. Ambos están enraizados no sólo en la región misma, sino en cambios ocurridos en el contexto global: la declinación de sectores productivos tradicionales y la aparición de nuevas industrias como electrónica, comunicaciones, biotecnología y materiales de alta tecnología, junto con la globalización del comercio, los negocios y las transacciones financieras, como también de la tecnología, la política y la cultura; la extinción de los conflictos ideológicos en torno a los cuales giraron las relaciones internacionales y la adhesión virtualmente universal a la democracia y el mercado libre.

Estos cambios externos han traído radicales cambios internos en la sociedad, la economía y la política. La región tiene ahora una población más urbana, orientada al consumo y cívicamente educada, habituada a una mayor libertad en sus opciones individuales. Su fuerza de trabajo está crecientemente capacitada y orientada más hacia el sector de servicios. Los partidos políticos tradicionales, las organizaciones gremiales y en general los esfuerzos políticos colectivos han sido debilitados, al tiempo que ha habido un fortalecimiento general de la sociedad civil y del mercado en relación con el Estado.

Una América Latina en modernización -con énfasis en competitividad y en las fuerzas del mercado libre y con una cultura cívica de democracia, pluralismo y libertades individuales- requiere un Estado que comparta más responsabilidades con el sector privado y con la sociedad. Debe ser capaz de crear un amplio consenso nacional y de promover una participación generalizada para asegurar

que los individuos sientan que tienen sus propios intereses comprometidos en el desarrollo. En cierto sentido, la tarea del Estado moderno es crear un «círculo virtuoso» de estabilidad, crecimiento e integración.

Los esfuerzos por reformar el Estado deben encarar tres áreas:

- Eficiencia, honestidad, transparencia y responsabilidad del gobierno en sus funciones básicas. Estas incluyen la formulación de la política económica, el manejo del sistema monetario y las tasas cambiarias, el presupuesto, la administración impositiva, la supervisión regulatoria y la prestación de servicios públicos.
- La capacidad del Estado de manejar la sociedad como un todo, a través del imperio del derecho, de elecciones, justicia, legislación, gobierno local y regional, seguridad pública y de la incorporación de sectores tales como la mujer y la juventud en la economía y la sociedad.
- La capacidad del Estado de promover la participación política y de construir el consenso social necesario para conferir legitimidad a sus actos y políticas. Esto incluye la conciliación de demandas antagónicas de los diversos grupos sociales, dentro de un marco de diálogo amplio y continuo entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Enfrentar estas cuestiones requiere «reinventar» el Estado, mediante cambios sociales desde adentro para crear una nueva cultura de empresa en el servicio público. Formular y efectuar esos cambios podría ser el desafío político clave de la presente generación latinoamericana.

