

Año 1
Número 2
Invierno 2015

Revista de Políticas Sociales

La reconstrucción de la gestión estatal en América Latina y su proyección a futuro

Carlos M. Ciappina
 Docente de la
 Licenciatura
 en Trabajo Social
 UNM
 ciappinac@gmail.com

De la larga lista de conceptualizaciones sobre lo que América Latina “debería ser”, podemos señalar que han sido hegemónicas aquellas que se han constituido desde la perspectiva que toma como patrón societal, cultural y económico a sociedades –europea y norteamericana– que son marcadamente diferentes en términos de construcción social, intereses económicos y experiencias históricas. La pregunta por Latinoamérica y sus modos de ser se halló siempre sesgada por la “mirada del otro” (Wallerstein, 2006) como si nuestro “éxito” como sociedad estuviera relacionado directamente con el cumplimiento de los patrones económico-sociales de “la civilización”, “Europa y el mundo anglosajón” y, en las versiones más aggiornadas, “el Centro Desarrollado” (Feinmann, 2008).

Las perspectivas sobre el deber ser latinoamericano se han desplegado desde estas lógicas “en exterioridad”: desde los estudios europeos y norteamericanos de la década de 1920-1930 relativos a explicar las dificultades para la “democracia” en América Latina –con asociaciones y prejuicios variados vinculados a cuestiones raciales, religiosas, climáticas o culturales–, pasando por las perspectivas desarrollistas que luego de la Segunda Guerra Mundial pusieron el acento en la situación de “atraso relativo” –vinculado a las estructuras agrarias latifundistas, los patrones familiares, las carencias educativas y de salud (Skidmore-Smith, 2005)–, hasta las conceptualizaciones relativas a la necesidad de sumarse a la globalización fundiéndose en ella bajo el paradigma neoliberal. Frente a estas propuestas –que son analíticas y prospectivas– las tradiciones nacional-populares de las décadas del cuarenta y cincuenta proponían una estrategia basada en la crítica a la teoría liberal y a la práctica de un Estado desentendido de la búsqueda de mayores grados de autonomía económica y de bienestar social. La mirada de la Teoría de la Dependencia señaló a su vez los aspectos distorsivos que la economía central tenía sobre las posibilidades de un desarrollo “a la europea” (Argumedo, 2004; Dos Santos, 2003). Finalmente –y no menos importante, aunque menos presente–, en particular a partir de las experiencias cubana y chilena –en

diversos formatos y modalidades–, la posibilidad de un modelo societal socialista “a la latinoamericana” se volvió tema de discusión y debate –y, por supuesto, de práctica– en los años sesenta y setenta del siglo pasado (Fernández Nadal, 2001).

Hoy, en la segunda década del siglo *xxi*, la emergencia de procesos políticos de carácter democrático y popular se asienta en una propuesta que, con sus matices, intenta desplegar un proyecto económico-social de crecimiento económico, inclusión social e integración regional que tiene una fuerte impronta latinoamericana. Esta reconfiguración tiene como eje articulador y orientador el reempoderamiento del Estado nacional. El presente artículo tiene como objetivo señalar las ventajas y potencialidades del modo de reconfiguración del vínculo entre el Estado, la economía y la sociedad en América Latina, a partir de la crisis neoliberal de fines del siglo *xx* y las experiencias nacionales de inicios del siglo *xxi*. La lógica interpretativa del presente artículo postula que esa reconfiguración adquirió en América Latina la forma de una nueva experiencia político-social originada desde nuestras sociedades. Esa condición “propia” se explica por la confluencia de las tradiciones de resistencia a las políticas económicas de la ortodoxia liberal de las dos últimas décadas del siglo *xx*, por las experiencias de gobiernos nacional populares de mediados de ese siglo, y por la novedad de experiencias políticas de corte profundamente democrático que desde la gestión estatal recuperaron esas tradiciones y las renovaron y actualizaron en el contexto de una economía universalizada, transnacionalizada y deslocalizada (García Delgado, 1998). También señalamos que esta reconfiguración es, sobre todo, una elección política que toma en cuenta el contexto internacional en forma relativa, habida cuenta que la situación internacional varió a partir de la crisis de la economía europea y norteamericana de 2008 (Borón, 2012), pero no así la línea estratégica de la reconstrucción estatal en América Latina. Partimos de la idea que las modalidades que adquiere el Estado en la gestión pública tienen que ver con el modo en que se

articulan economía, sociedad y Estado en una sola matriz. Así, la forma, las funciones y el perfil que la política –en el modo de representación al hacerse cargo del gobierno– le da al Estado define los rasgos que la matriz societal adquiere. Proponemos tres casos emblemáticos en este sentido: Bolivia, Ecuador y Argentina.

El derrumbe neoliberal y su impacto en América Latina: razones de un fracaso

Las llamadas reformas neoliberales en América Latina surgieron en un contexto de reforma económica a partir de la crisis de la deuda de 1982 (Toussaint, 2002). Lo que ha sido llamado el agotamiento del modelo estadocéntrico en América Latina no fue sino la combinación de una crisis presupuestaria originada en una dimensión “impagable” de la deuda y la imposibilidad de los gobiernos latinoamericanos de generar un proyecto político que diagnosticara claramente las raíces de la crisis. En ese contexto de incapacidad de definición política cobraron primacía las perspectivas ortodoxas, las cuales se pueden resumir en tres ejes de ejecución: a) apertura de la economía; b) privatizaciones; c) reformulación del Estado.

La primera fue presentada como una alternativa que modernizaría la economía vía el ingreso de tecnología y que abarataría los precios a través de un funcionamiento virtuoso del mercado internacional que proveería bienes a bajo costo. La realidad era muy otra: se habilitaba un esquema económico de extremada inequidad entre grandes corporaciones de carácter transnacional compitiendo con pequeñas y medianas empresas nacionales, desarticulando el largo proceso de construcción de una economía que buscaba integración vertical y horizontal. Las privatizaciones fueron presentadas como la panacea para la mejora en el funcionamiento de servicios y empresas que fracasaban porque estaban en manos del Estado. La transferencia de activos –en muchos casos con décadas de acumulación social en materia económica, simbólica y de recursos humanos– se justificaba por un principio mítico: la gestión estatal era en sí incapaz. La reformulación del Estado adquirió la forma de una enorme operación de reducción y redireccionamiento, de modificación de sus áreas de interés y capacidades de gestión.

Las reformas planteadas desde esta perspectiva política se basaron pues en una presencia potente del Estado, quien operativizó los tres niveles señalados. Lejos de la interpretación sobre un “retiro” del Estado, las reformas neoliberales se hicieron bajo una fuerte “presencia” estatal que fue –otra vez– el actor clave en dicho proceso, aunque en su fundamentación discursiva se hablaba de una “democracia de mercado”.

La construcción política de un Estado débil y la paradoja del éxito de su debilidad

Cuando se analizan las políticas estatales desarrolladas bajo el paradigma del neoliberalismo no encontramos sino un vasto proceso de construcción política del Estado “ausente”. Esta tarea, que –recordémoslo bien– estuvo a cargo de las expresiones de la política, tuvo varios principios y acciones:

1. El proceso privatizador no se limitó solamente a la transferencia de activos físicos (bienes públicos) y servicios que prestaba el Estado, sino que se transfirieron también facultades de conducción política y de gestión. Este desprendimiento de capacidades de planificación, diseño, conducción y gestión involucró las capacidades de conducir la macroeconomía, planificar proyectos de infraestructura, preservar el medioambiente y potenciar el desarrollo científico.
2. Se trasladó la actividad política, delegando en empresas y organismos transnacionales el rol conductor de los destinos económico-sociales, bajo la premisa de que el papel de la política era generar las condiciones institucionales para el mejor despliegue del mercado. La política debía apoyarse en la técnica y, sobre todo, en los técnicos que poseían los instrumentos para conducir la vida económica.
3. El diagnóstico neoliberal de una transterritorialidad que la globalización inevitablemente llevaba a su extremo, tenía como consecuencia una presunción de agotamiento de la base territorial del Estado nacional y a la inevitabilidad de una nueva dimensión técnica de conducción estatal asentada en los organismos internacionales, con la progresiva adecuación de las instituciones estatales nacionales a esa supuesta necesidad. Esta perspectiva desligaba además al Estado del soporte de los actores sociales y a las políticas públicas de su representación social tradicional.

4. La incorporación del Estado nacional a un entramado internacional fortalecería la despolitización nacional de la gestión pública: a) la incorporación a los organismos financieros internacionales creados en la Segunda Posguerra (Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial) implicó la puesta en práctica de una política financiera que descansaba, en última instancia, en la Secretaría del Tesoro norteamericana y en el patrón de la moneda estadounidense; b) la separación de la autoridad monetaria de cada país de las decisiones de política monetaria –la escisión entre los bancos centrales y la administración del Estado– condujo a la vinculación directa de la autoridad monetaria con el FMI y el Tesoro norteamericano, quienes definían la política monetaria de los países; c) la reducción de la capacidad soberana nacional en la definición de los litigios de carácter económico-financiero con las empresas extranjeras se sumó a la delegación de atribuciones judiciales a organismos transnacionales (CIADI) y aun a jurisdicciones legales extranjeras (sistema judicial norteamericano o europeo); d) y no es menor el rol jugado por el conglomerado comunicacional global en la generación de argumentos, climas y mentalidades que facilitaron la aceptación de este vasto proceso de desarticulación y rearticulación política-estatal a favor del modelo neoliberal.

Un breve análisis de las experiencias de la Argentina, Bolivia y Ecuador dan una dimensión empírica de lo que señalamos.

La experiencia argentina

La crisis de la deuda que asoló a América Latina en 1982-1983 encontró a la Argentina con una dictadura militar en descomposición y con una política económica de apertura externa y financierización de la economía que se combinaron con el costo presupuestario de la Guerra de las Malvinas y llevaron a que la situación económico-social de “la transición” (el período que se iniciara con Raúl Alfonsín en 1983) fuera extremadamente débil. Los intentos por reconstruir un Estado con capacidades para redireccionar la economía (en el frente interno y externo) se vieron debilitados cada vez más. La crisis presupuestaria, monetaria y de endeudamiento recrudesció en 1988-1989 y no sólo llevó a dos hiperinflaciones y una retirada anticipada del gobierno radical, sino también a una reconfiguración profunda del “sentido común” sobre los modos de

ser del Estado y las políticas públicas que debían llevarse a cabo. En ese contexto, el llamado a elecciones le dio el triunfo a Carlos S. Menem, quien llegó al gobierno con un programa apoyado por las grandes corporaciones nacionales y transnacionales, los organismos multilaterales de crédito (FMI-Banco Mundial) y los grandes grupos mediáticos monopólicos. Este apoyo de los factores de poder le dieron margen económico-político y mediático-cultural para llevar adelante el proceso de desestructuración de las capacidades estatales en empresas y organismos públicos, áreas completas de los recursos naturales y políticas de sostén de servicios básicos tales como educación, salud, seguridad social, etcétera.

Así, desde el Estado –y con el apoyo de los factores de poder interiores y exteriores– se llevó a cabo un vasto programa de ajuste económico-social que tomó por nombre el de la convertibilidad y por práctica las privatizaciones y desregulaciones económicas y laborales, y el crecimiento del endeudamiento externo. Esta situación de reconversión neoliberal funcionó en tanto y en cuanto el Estado pudo desprenderse de activos que sostuvieron el incremento de los servicios de deuda para mantener la paridad, y comenzó a resquebrajarse cuando se combinaron la crisis externa (efecto tequila) de 1995 con el fin del período más álgido de las privatizaciones. A partir de 1996 la convertibilidad y las reformas neoliberales requirieron de un nivel mayor de endeudamiento y reajustes permanentes del presupuesto estatal para mantenerse. El recambio del año 1999 –con el acceso al poder de una alianza constituida por el partido radical y una coalición progresista– no se planteó la reformulación del plan de reformas neoliberales previo, y menos aún la salida de la convertibilidad. La crisis desatada en el año 2001 mostró los límites hasta los cuales podía llevar al Estado y a la Nación la aplicación del canon neoliberal. La devaluación, la captura de depósitos, la crisis fiscal, la crisis de pagos internos y externos, junto con la profundización de indicadores de pobreza y desempleo, confluyeron en un colapso económico absoluto y en una reacción de trabajadores desempleados, trabajadores empleados, pobres, indigentes, sectores bajos y medios, que terminó con el gobierno de De la Rúa y abrió un período de inestabilidad política entre 2001 y 2003. El gobierno surgido en el año 2003, con un apoyo de apenas del 23% de los votantes, modificó radicalmente la perspectiva sobre el rol del Estado y su vinculación con las variables centrales de la economía y la sociedad. Reconstrucción estatal, desendeudamiento externo, creación de empleo, reestatización de empresas y de activos jubilatorios, ampliación del salario, planes universales de ingreso, planes masivos de construcción de viviendas e incremento de carga impositiva

Cuadro 1. Argentina: evolución de indicadores económico-sociales, 1995-2014

Año	PBI *1	Mortalidad infantil *2	Pobreza *3	Indigencia *4	Deuda externa *5	Deuda externa *6	Desempleo
1995	244.500	22,2	26,7% *7	6,5%	87.091	56,5%	16,6%
2002	240.400	16,8	41,4%	20,0%	171.198	164,2%	17,1%
2003	268.561	14,9	42,6%	19,0%	178.195	135,4%	17,3%
2010	425.000	11,9	9,9%	3,1%	118.400	48,5%	7,9%
2012	442.000	11,7 *8	6,0%	1,5%	136.800	39,1%	6,9%
2014	450.000 *9	9,6 *10			80.314	18,0%	6,8% *11

*1. PBI: expresado en millones de dólares.

*2. Mortalidad infantil: por mil nacidos vivos.

*3 Pobreza: expresada en porcentaje de personas.

*4. Indigencia: expresada en porcentaje de personas.

*5. Deuda externa: expresada en millones de dólares.

*6. Deuda externa: expresada en porcentaje del PBI.

*7. Porcentaje perteneciente al año 1996.

*8. Dato perteneciente al año 2010.

*9. Dato estimado.

*10. Dato perteneciente al año 2013.

*11. Porcentaje perteneciente al año 2013.

a los sectores concentrados –vía retención a las exportaciones con súper renta–, comenzaron a redefinir las principales variables de la economía, y por lo tanto de los recursos del Estado en términos presupuestarios y en el modo de reasignar los recursos públicos a las áreas de Educación, Salud, planes sociales y jubilaciones. Así, brevemente, damos cuenta de que en ambos procesos, el neoliberal y el de reconstrucción de un Estado nacional-popular, es la clave interpretativa y la principal herramienta para modificar las pautas de la matriz societal. El cuadro 1 da cuenta de algunos indicadores relevantes y su modificación a partir de la modificación de los patrones de funcionamiento del Estado en Argentina.

Bolivia

El caso boliviano, con sus particularidades, no varía sustancialmente del argentino. La dictadura boliviana –apoyada por la dictadura argentina– finalizó en 1982 con una situación económica de extrema debilidad: alta deuda externa e hiperinflación. El primer gobierno post-dictadura (Hernán Siles Zuazo) no logró revertir la crisis económica hiperinflacio-

naria heredada de la dictadura y, en medio de una crisis política resultado de la misma, debió –como en el caso argentino– adelantar las elecciones.

El gobierno del histórico líder del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) Víctor Paz Estenssoro, inició en 1985 las medidas de política neoliberal que culminarían con la crisis del período 2003-2006. Paz Estenssoro estableció por Decreto Supremo 21060 un programa de fijación del peso boliviano al dólar, con apertura económica al exterior, congelamiento de salarios, despido del 10% de la administración pública estatal y acuerdos de toma de deuda con organismos internacionales. En el año 1989 resultó electo presidente Jaime Paz Zamora que, pese a provenir del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), profundizó las medidas de carácter neoliberal, especialmente los acuerdos con los organismos internacionales de crédito que le permitieron sostener la llamada Nueva Política Económica y controlar así la inflación. El período de Gonzalo Sánchez de Lozada del Movimiento Nacional Revolucionario se caracterizaría por ciertas medidas de reforma social y política (Ley de Participación Popular, Ley de Delimitación de Territorios Comunitarios de Origen, Seguro Materno Infantil, Defensor del Pueblo) con la profundización de las medidas neoliberales en economía, en especial el famoso programa de capitalización de empresas públicas que era, en realidad,

Cuadro 2. Bolivia: principales datos económico-sociales, 1995-2013

Año	PBI *1	Mortalidad infantil *2	Pobreza	Indigencia	Deuda externa *3	Deuda externa *4	Desempleo
1995	17.252.382	75			4.791	72%	4 %
2002	21.265.795	66	62%	37%	4.300	54%	9 %
2005	23.534.090	53	54%	31%	7.766	52%	4 %
2013	34.051.267	40	40%	21%	5.262	18%	3,5%

*1. PBI: expresado en millones de bolivianos a valor constante 1990.

*2. Mortalidad infantil: por mil nacidos vivos.

*3. Deuda externa: expresada en millones de dólares.

*4. Deuda externa: expresada en porcentaje del PBI.

un vasto programa de privatización a partir de la venta del 50% de las empresas estatales a capitales privados: Ferrocarriles, Yacimientos Petrolíferos Bolivianos y empresas de Telecomunicaciones, de Electricidad y de Aviación. Las privatizaciones a gran escala comenzaron a generar resistencias profundas y, electo el ex dictador Hugo Banzer Suárez para el período 1997-2001, su política de destrucción de los cultivos de coca junto a la privatización del servicio de agua culminó en la denominada “Guerra del Agua” del año 2000 y en el inicio de una inestabilidad política creciente. Entre 2002 y 2006 se sucedieron los gobiernos de Jorge Quiroga Ramírez, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa Gisbert y Eduardo Rodríguez Veltze. Todos ellos sostenidos centralmente por el apoyo de los Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial, a cambio de profundizar las medidas neoliberales, y con una resistencia cada vez más masiva por parte de los sindicatos mineros, los cocaleros y los movimientos sociales.

La elección de Evo Morales Ayma del Movimiento al Socialismo significó un cambio rotundo en la política estatal: durante el año 2006 se decretó el fin de la extracción descontrolada de productos mineros en Bolivia (decreto denominado “Héroes del Chaco”). Se estatizaron así todos los recursos petroleros del país, obligando a las empresas privadas a iniciar además un proceso de cooperación con la empresa estatal boliviana, que debía tener al menos el 50% de las acciones de cada compañía privada. Ese mismo año se estatizó la mina de estaño de Huanuni. Durante 2007 se restatizó la empresa siderúrgica Vinto y la empresa de servicio de aguas de La Paz. En 2008 se nacionalizó la empresa de Telecomunicaciones (en manos de Telecom), se compraron las acciones de Hidrocarburos Bolivia

y el 50% de la empresa petrolera Andina (en manos de Repsol), se obtuvo el 51% de las acciones de la empresa Chaco de Hidrocarburos (en manos de British Petroleum) y el 50% de la distribuidora de combustibles Transredes (de capital británico). En mayo de 2010 la totalidad de las acciones de la empresa abastecedora de combustible a los aviones fue estatizada. En 2012 se nacionalizó la empresa de electricidad de Bolivia.

Ecuador

Durante la década de 1990, siguiendo con las políticas del Consenso de Washington, Ecuador tuvo una serie de gobiernos que llevaron adelante una política de apertura externa, toma de créditos en el exterior y dolarización de la economía. El período de Sixto Durán Ballén (1992-1996) se caracterizará por la profundización de las medidas neoliberales: las propuestas “modernizadoras” incluyeron la creación del Consejo de Modernización del Estado y la imposición de un conjunto de medidas tales como la privatización de empresas públicas, la apertura comercial y las garantías para la inversión de capitales extranjeros, particularmente la entrada en el Plan Brady y el apoyo de las organizaciones de crédito internacionales. Para tener un ejemplo de este apoyo, sólo durante 1995 se le otorgaron al Ecuador cuatro créditos del Banco Mundial. También se modificaron las pautas de asociación de la empresa estatal petrolera con las de capital privado: los contratos entregaban la mayor parte de la rentabilidad de la explotación petrolera a las empresas privadas, los

Cuadro 3. Ecuador: Principales datos económico-sociales, 1995-2013

Años	PBI *1	Mortalidad infantil *2	Pobreza	Indigencia	Deuda externa *3	Deuda externa *4	Desempleo
1995	23.000	44	55,9%	20,0%	13.934	77%	8%
1999	19.000	20	45,0%	21,0%	13.372	114%	15%
2002	29.000	24	40,9%	19,4%	16.233	52%	9%
2005	42.000	22	37,6% *5	16,9% *6	17.008	35%	8%
2010	70.000	20	32,8%	13,9%	16.207	19%	6%
2013	90.000	20	32,0%	12,9%	17.374	14%	5%

*1. PBI: expresado en millones de dólares.

*2. Mortalidad infantil: por mil nacidos vivos.

*3. Deuda externa: expresada en millones de dólares.

*4. Deuda externa: expresada en porcentaje del PBI.

*5. Porcentaje perteneciente al año 2006.

*6. Porcentaje perteneciente al año 2006.

ingresos petroleros del Estado bajaron en este gobierno de 90% al 33%, incrementando así la necesidad de tomar deuda para cubrir el déficit. Estas medidas fueron condicionadas por las recomendaciones y condicionalidades del Banco Mundial: se flexibilizó la ley de empleo y se avanzó sobre la reducción de los alcances de la gratuidad en educación básica y salud pública.

El gobierno de Durán Ballen sentó las bases para una permanente caída de las capacidades de funcionamiento del Estado ecuatoriano, provocando una crisis presupuestaria saldada con toma de deuda y el consiguiente resquebrajamiento de las condiciones de gobernabilidad por la protesta social general e indígena.

La crisis política se inició con la destitución del presidente Abdalá Bucaram, electo en 1996 y destituido en 1997, la asunción de un presidente interino (Fabián Alarcón) hasta la convocatoria a elecciones de 1998 y la elección de Jamil Mahuad, quien continuó con las políticas de ajuste y financierización, lo que culminó con su destitución en medio de una gravísima crisis financiera y social en el año 2000. El mandato del presidente depuesto lo completó su vice, Gustavo Noboa, quien profundizó el ajuste y optó por completar la dolarización de la economía con el asesoramiento y el apoyo del FMI: junto con los créditos del Fondo Monetario Internacional dejó de circular el Sucre, la moneda ecuatoriana, que fue reemplazada por el dólar, y se privatizaron las compañías

eléctricas y telefónicas que eran de propiedad estatal. Las elecciones de 2002 le dieron el triunfo a Lucio Gutiérrez, quien con una amplia alianza de centroizquierda indigenista proponía revertir el despliegue de las políticas neoliberales. Al hacerse cargo del gobierno modificó drásticamente sus propuestas: firmó una nueva Carta de Intención con el FMI, ajustó los postulados de su gobierno a este compromiso y abrió la participación del capital privado en la industria petrolera y eléctrica, y particularmente en la Seguridad Social. Confirmando lo ya ocurrido con los presidentes anteriores, la política económica generó nueva inestabilidad política y Gutiérrez fue destituido en el año 2005.

La llegada al gobierno de Rafael Correa en 2006 modificó fuertemente el paradigma imperante:

- La sanción de una nueva Constitución permitió un nuevo marco jurídico que avaló procesos de transformación estatal más profunda y la inclusión de las cuestiones de diversidad étnica, de género y religiosa, que estaban pendientes en el Ecuador.
- La política estatal se orientó hacia tres grandes ejes: planificación para el desarrollo, regulación y control de los sectores estratégicos de la economía, y distribución y redistribución de la riqueza.
- Se planteó una renegociación de la deuda externa que partiera de una auditoría integral para distinguir deuda legítima e ilegítima.

- Se desmanteló la legislación laboral “flexible” y se generó una fuerte inversión en planes educativos y sociales de carácter masivo.
- Se eliminó el pago de matrícula en la educación básica pública y se invirtió en la construcción y refacción de escuelas y en la provisión gratuita de elementos de enseñanza.
- Se creó en el año 2009 un Sistema Nacional de Planificación en el marco de un Plan Nacional de Desarrollo a cargo de un Consejo Nacional de Planificación.

Las principales variables de la macroeconomía y algunos indicadores sociales entre 1995-2013 señalan para el Ecuador situaciones similares a las de Argentina y Bolivia: el punto de inflexión se da a partir de la definición política de colocar al Estado nacional como punta de lanza para la transformación, dejando de lado las políticas neoliberales.

La reconfiguración del Estado latinoamericano

La crisis económica, social y política integral que generaron las políticas neoliberales en América Latina habilitó un proceso de rearticulación del Estado a partir de la reconfiguración de los roles de la política y de la aceptación de amplios sectores sociales de las clases medias y populares en la redefinición de los alcances de la gestión estatal en relación al paradigma del mercado como regulador de la vida social. Consideramos que los principales ejes sobre los que se ha hecho posible esta recuperación de las capacidades estatales se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- La reconstrucción de la idea de “lo público” como “lo común” es una referencia que recuperó antiguas tradiciones comunitarias en el caso de algunos países de América Latina (Bolivia, Ecuador) y otras de raigambre popular (Argentina, Venezuela). Esta recuperación de lo público como oposición al *homo* neoliberal –individual, despreocupado de lo social, maximizador de sus ventajas individuales– habilitó una recuperación del rol de lo político.
- Lo político y la política como expresión legítima de colectivos sociales y su representación en la conducción del Estado son la base

de sustento de la posibilidad de una recuperación del rol conductor y articulador del Estado nacional y aun del regional y local.

- La recuperación paulatina de una autonomía de la gestión estatal en materia monetaria, judicial y financiera superó a la anterior combinatoria de endeudamiento externo, jurisdicción legal extendida al exterior y encorsetamiento a la dinámica de los organismos financieros internacionales, que había mostrado todas sus limitaciones concretas y reales en las crisis neoliberales de Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador. La recuperación de autonomía monetaria, redefiniendo el rol de los bancos centrales, la búsqueda de monedas alternativas al dólar y las propuestas de construcción de una banca latinoamericana, señalan un camino de búsqueda en ese sentido.
- La recuperación selectiva del rol empresarial del Estado se realizó no sobre la base de un principio mítico –al estilo de las formulaciones neoliberales–, sino sobre la evaluación de la relevancia económico-social del área a estatizar y a la *performance* económica de las empresas privadas, medida desde el doble estándar de su contribución a la economía nacional general y a su impacto concreto en la provisión de servicios o generación de bienes para la población.
- La inclusión de colectivos sociales –tradicionalmente ausentes o reprimidos– en las definiciones de políticas públicas: junto con la tradicional participación en la definición de política pública de los sindicatos en América Latina se ha venido desplegando una participación creciente de movimientos y organizaciones sociales desencuadradas del sindicalismo clásico.
- Por último, también se verifica una búsqueda de articulaciones supraestatales que persigan la ampliación de la autonomía de políticas públicas de los países latinoamericanos: UNASUR, MERCOSUR, ALBA, CELAC.

Obstáculos, límites y desafíos

Los obstáculos que siguen limitando las posibilidades de sostener este proceso de reconfiguración estatal son también relevantes:

- La insistencia de los organismos del sistema financiero internacional en proponer recetas recesivas basadas en estimaciones erróneas sobre las expectativas del ciclo de recuperación económica y las propuestas inclusivas, y su vocación por continuar monitoreando y controlando las políticas de los estados latinoamericanos.
- El peso y tamaño de la deuda externa, en particular por la judicialización externa de los canjes de deuda y la amenaza que eso representa para los procesos exitosos de reestructuración.
- La profundidad de la desestructuración de las capacidades de gestión estatal y la lentitud para reconstruir los mecanismos legales e institucionales requeridos para ampliar la eficacia de las políticas públicas dentro del sistema democrático. La pérdida de recursos humanos altamente capacitados y formados durante décadas por las políticas de ajuste y reducción del Estado es un obstáculo que demanda tiempo para reconstruir y formar a nuevas generaciones de trabajadores, administradores y gerentes en el ámbito público.
- La persistencia de una cultura hegemónica demonizadora de las capacidades públicas extendida en el sistema comunicacional-empresarial monopólico en América Latina, lo que en procesos de ampliación de la participación democrática tiene efectos desmovilizadores y de reconstrucción de alternativas políticas autoritarias y neoconservadoras (Dantas, 2014).

Los desafíos a futuro: democracia, procesos de inclusión y sostenibilidad económica

La emergencia de procesos democrático-populares, que han logrado una fuerte recuperación de las principales variables de la economía con mejoras en las condiciones de vida y con políticas de inclusión social a partir de la crisis neoliberal de fines del siglo xx, plantea una serie de desafíos a futuro. Buena parte de ellos están referidos a las capacidades de las políticas estatales para consolidar, sostener y aun profundizar esta recomposición.

- *Las capacidades de gestión:* lejos de referirse a la eficacia y la eficiencia en posicionamientos abstractos o evaluados a partir de

categorizaciones que proponen incorporar modelos de gestión “llave en mano”, nos proponen el desafío de construir y sostener modalidades de gestión estatal que se constituyan a partir de las experiencias prácticas y concretas que resultan adecuadas a la configuración de nuestras sociedades. Las fórmulas institucionales exitosas en otras latitudes son eso: exitosas para esos marcos societales y no necesariamente constituirán una vía útil o eficaz para el Estado latinoamericano.

- *Los alcances del involucramiento estatal:* las perspectivas clásicas han hecho hincapié en la existencia de una modalidad “mínima” –la propuesta neoliberal–, una modalidad “del Estado de Bienestar” en donde la negociación se da entre el Estado y las corporaciones económicas y sindicales, y el modelo desarrollista donde el Estado “elige” vincularse en forma privilegiada con un grupo de empresas, relegando las políticas distribucionistas para un segundo momento (Vilas, 2011). Los desafíos del actual momento de reconfiguración democrático-popular en América Latina se corresponden con el de generar marcos normativos de gestión estatal –que puedan ajustarse tanto a individuos como a organizaciones formales e informales– que regulen, promocien o desestimen determinadas actividades privadas a través de mecanismos de inversión, impositivos y legislativos que articulen las políticas económicas nacionales con las regionales. La clave de los alcances del involucramiento estatal no se refieren por lo tanto a una conceptualización *a priori* sobre lo que el Estado “debe abarcar”, sino a lo que deba hacerse para garantizar crecimiento económico, sustentabilidad e integración e inclusión social.
- *El mito del tamaño:* la cuestión de las dimensiones que el Estado debe adquirir es uno de los tópicos fundantes de las críticas neoconservadoras a la posibilidad de procesos democráticos inclusivos y al rol del Estado en ellos. Ha sido además el “sentido común” instalado en la destrucción estatal operada por las reformas neoliberales. Es uno de los desafíos centrales de cara a sostener y profundizar el rol del Estado en los parámetros que hemos señalado más arriba: la cuestión de las dimensiones no debería tener que ver con el peso y el número de trabajadores de la gestión pública, sino con la densidad de esa gestión y su adecuación a los espacios concretos de articulación con el mundo de la economía y de la sociedad civil.

- *Las amenazas de la reconfiguración neoconservadora y la necesidad de una comunicación que dé cuenta de la relevancia de la recuperación estatal:* uno de los desafíos más relevantes –y quizás menos explorado– es el de la necesidad de revertir “el sentido común” instalado sobre las falencias e incapacidades del Estado latinoamericano. Ese modo naturalizado de juzgar y evaluar los roles de la gestión estatal ha sido y es marcadamente funcional a estrategias de reformulación estatal que apuntan a la construcción de un marco societal sin su intervención. Una política comunicacional masiva, participativa y popular resulta especial para reconfigurar el sentido dado al rol estatal y poner en agenda la relevancia de profundizar su accionar para alcanzar niveles progresivos de crecimiento económico, integración e inclusión social.

Conclusiones (provisionales)

Como puede concluirse con los datos señalados para los casos de Argentina, Bolivia y Ecuador, hay una correlación evidente entre las capacidades y la profundidad de involucramiento en la economía y la sociedad del Estado latinoamericano, y la mejora en las condiciones económicas y sociolaborales. En los tres casos señalados, la profundización de las políticas neoliberales “desde el Estado” condujeron al empeoramiento de las condiciones económicasociales, a la pérdida de soberanía económica y al debilitamiento, la crisis o la desaparición de un sistema político democrático.

La emergencia de gobiernos con una perspectiva de definiciones políticas que ponen a la estatalidad como eje para la reconversión de la matriz societal neoliberal hacia una sociedad democrática, plural y con mayores niveles de inclusión e integración, ha modificado el mapa latinoamericano y coloca a la cuestión del Estado como eje clave para los desarrollos de una sociedad más justa en el futuro cercano.

Bibliografía

- Argumedo, Alcira (2004): *Los silencios y las voces en América Latina*. Buenos Aires, Colihue.
- Borón, Atilio (2012): "Crisis capitalista y miseria del pensamiento económico burgués". En *Batalla de ideas*, número 3: *El sur global frente a la crisis*. Revista del Instituto de Política Económica, Buenos Aires.
- Cotarelo, María Celia (2008): "Las protestas contra el FMI y la política estadounidense en Argentina reciente (2000-2006)". En Margarita López Maya, Pilar Calveiro y Nicolás Iñigo Carrera, *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Cuello, Raúl (2004): "El neoliberalismo, una ideología contraria al equilibrio social". En Atilio Borón, Julio Gambina y Naum Minsburg, compiladores, *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Dantas, Marcos, coordinador (2014): *Avances de los procesos de democratización de la comunicación en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- De la Torre, Carlos (2008): "Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez". En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, obra citada.
- Feinmann, José Pablo (2008): *La filosofía y el barro de la historia*. Buenos Aires, Planeta.
- Fernández Nadal, Estela, compiladora (2001): *Itinerarios socialistas en América Latina*. Córdoba, Alción.
- Ferrer, Aldo (2004): "La globalización, la crisis financiera y América Latina". En *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, obra citada.
- García Delgado, Daniel (1998): *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires, Ariel.
- Prada Alcoreza, Raúl (2008): "Genealogía de la multitud, seis años de luchas sociales en Bolivia". En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, obra citada.
- Skidmore, Thomas y Peter Smith (2005): *Historia Contemporánea de América Latina*. Barcelona, Crítica.
- Thwaites Rey, Mabel y José Castillo (2004): "Poder estatal y poder global: los límites de la lucha política". En *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, obra citada.
- Theotonio dos Santos (2003): *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires, Plaza & Janés.
- Toussaint, Eric (2002): *Deuda Externa en el Tercer Mundo. Las finanzas contra los pueblos*. Caracas, CADTMA y Nueva Sociedad.
- Vilas, Carlos (2011): *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada, UNLa.
- Wallerstein, Imanuel (2006): *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Madrid, Siglo XXI.