

SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL ESTADO POPULISTA

Oswaldo Walter Gutiérrez Andrade

Doctor en Ciencias Económicas

Magíster en Docencia Universitaria

Diplomado en Educación Superior

Diplomado en Educación para la Familia

Licenciado en Economía

Director Departamento de Administración,

Economía y Finanzas. Universidad Católica Boliviana

Introducción

“*El Estado no existe en estos países*”, decía Alain Touraine –refiriéndose a Guatemala y a Bolivia- con esa mezcla de desden y fraternidad que caracterizan algunas afirmaciones de este renombrado intelectual francés. Considero que la afirmación de Touraine, en algún sentido puede ser tomada como parcialmente verdadera, o si se quiere, como no totalmente falsa; y esa razón es suficiente como para albergar una profunda preocupación por nuestro país.

“El Estado no existe en estos países”, pudo haber sido una afirmación poco cuestionable en Guatemala a comienzos de los cuarenta o en Bolivia antes de 1952. En ambos casos, hubo revoluciones nacionales populares para fundarlo. Sin embargo la duda persiste, ¿se puede considerar “Estados” a ciertos regimenes como los que se dieron durante los largos períodos de gobierno de Somoza o Stroessner, o ampliando el análisis, el gobierno de Castro? **1**

1 El año 1952 se inicia en Bolivia un período de profundas transformaciones. Las grandes decisiones de política económica, como la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal, la educación básica obligatoria, el fortalecimiento de las empresas públicas y la diversificación de la producción agrícola, se adoptaron entre 1952 y 1956. La participación del Estado en este período fue notable, bajo una línea intervencionista; sin embargo debido su desventajosa situación en su articulación con la economía mundial (caída del precio del estaño, imposición de excedentes agrícolas que aumentó la dependencia externa), hizo que el Estado en el período 1958-1964 adoptara esquemas liberales: libertad de operación en moneda extranjera y eliminación del control de cambios, libertad de comercio exterior, aunque de manera parcial, puesto que la participación del Estado estuvo siempre presente. Entre 1964 y 1969, el Estado y su política económica transitaron entre reformas e intentos de remodelación de lo que anteriormente se había planteado: nacionalización de los recursos naturales y de apoyo a las fundiciones constituyeron la esencia de la política económica en cuanto a los sectores productivos. Los tres últimos años fueron intentos de restablecer el espacio perdido por el Estado. En 1971 se inició un proceso socio-económico, que por el lapso de una década, se caracterizó por tres situaciones: un acelerado endeudamiento externo, excepcionales aumentos de los precios internacionales de los productos de exportación (petróleo, estaño) y la expropiación del excedente de los trabajadores, tanto urbanos como rurales. El año 1985 marca el final del ciclo estatal iniciado en la década del 50 -capitalismo de Estado- y el inicio de una forma de Estado de corte neoliberal de ajuste estructural, que tuvo como lineamientos principales, la reducción del tamaño del Estado fomentando la privatización, reforma tributaria, eliminación de subsidios y desprotección a la producción nacional frente a los productos del exterior. El Estado de corte neoliberal en Bolivia, formalmente abarca hasta el año 2005. El año 2006, se inicia otro período que se podría denominar de capitalismo andino/amazónico, que sin embargo varios politólogos, lo asimilan a un Estado de corte Populista con un importante componente indígena.

Se podría afirmar que en esas situaciones el Estado existe claro, como institución que asume la soberanía hacia dentro y hacia fuera, que desempeña funciones y actividades respondiendo a cierta normativa, que traduce ciertos objetivos y tiene un marco jurídico vigente, pero a la vez no es posible dejar de percibir que tiene carencias, unas veces a nivel de representatividad, otras de legalidad, y si no suena presuntuoso, se puede decir que carecería de autenticidad democrática, de cierta legitimidad socio-histórica.²

Surge entonces el “misterio del Estado”. ¿Como definirlo?, tal vez deberíamos preguntarnos sencillamente que es el Estado y para responder, podemos establecer un modelo o paradigma y luego referir nuestras experiencias históricas a aquellas. Pero rápidamente vemos que eso sería fatal. Una trampa, porque se construye cómodamente, pues mientras se discute, inexorablemente nos deslizáramos hacia un debate entre abstracciones teóricas que se oponen dialécticamente, sin otras referencias...

Durante la década del sesenta, la corriente principal del pensamiento latinoamericano tomaba a la sociedad como un espacio privilegiado de acción; y se pensaba en el Estado como un actor privilegiado y decisivo. Parece curioso pensar la sociedad como un espacio y el Estado como un actor, cuando la tradición intelectual del siglo XIX y el sentido común sugerían exactamente lo contrario.

La sociedad ámbito y el Estado actor. Trabajos posteriores se preguntaban, si esto es así, ¿dónde esta la separación entre la sociedad civil y el Estado, basamento de todos los razonamientos desde Hegel hasta hoy?

¿Aquella separación radical entre Estado y sociedad civil debería ser revisada? Se observó que con el transcurrir del tiempo, aparecieron conductas estatales en la sociedad, y conductas sociales en el Estado y emergió una zona de penumbra que se instaló entre el Estado y la sociedad, quizás como consecuencia del pragmatismo o como consecuencia de la opacidad de las sociedades en relación a la claridad de la lógica y de la teoría.

Nos encontramos nuevamente al principio: la definición no resuelve el problema pero tampoco podemos resolverlo sin alguna definición, sin alguna convención.

Así, la concepción de Estado difiere según los autores, pero en su sentido clásico se define como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Max Weber, en 1919, define el Estado como una organización que reclama para sí el "monopolio sobre la violencia legítima"; por ello, dentro del Estado se incluye instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

² Diversos análisis señalan que Bolivia era de los “barones del estaño”, que testimoniaban el esplendor de tres familias y la miseria de un país, donde por entonces el promedio de vida para los mineros no sobrepasaba los veinticinco años. No había Estado, solamente patronos. La construcción del Estado corría pareja con la integración de una sociedad marcada y separada por etnias que reaparecerían desde el fondo de una historia olvidada.

La definición anterior, resalta porque resulta insuficiente. Se hace necesario entonces complementar una definición que, de entrada, es muy restringida, y se incluye complementariamente otro elemento del Estado, que sería la nación -como un atributo constituyente del Estado moderno. El Estado – Nación es conocido como protagonista principal de la historia planetaria durante los últimos dos siglos. La Nación no es lo mismo que el Estado, no constituye un fenómeno único tampoco, Pero sin la Nación no puede entenderse ni el Estado Moderno, ni tampoco el Estado post moderno, si es que la postmodernidad aparece en nuestro horizonte histórico.

Sin embargo, cabe subrayar que el Estado-nación está actualmente en crisis, debido a la globalización y a que se reconocen que dentro un Estado pueden haber varias o muchas naciones. Además, el término **Estado Nacional**, suele utilizarse indistintamente junto al término Estado, y se refiere más propiamente a un Estado dominado por una sola una nación.³

Por otra parte, las teorías de línea marxista señalan que el Estado capitalista es un producto de la sociedad. En ese contexto hay otros agentes, actores o entes sociales que utilizan su poder para incluir sobre él y, por su intermedio, sobre toda la sociedad. De modo que el Estado no es el sujeto del proceso social, sino que expresa las relaciones de poder entre las diversas clases, puede ser y es normalmente manipulado de acuerdo con los intereses particulares de los grupos de poder

Se indica, además que el Estado capitalista tiene un doble carácter, un carácter dual. Por un lado, es un instrumento de los grupos dominantes; y por tanto sus acciones esenciales responden a los intereses de éstas. Por otro lado, si bien corresponde a los intereses privados de estas clases, aparece como una esfera de interés universal; no se trata de una herramienta pasiva que pueda ser utilizada sin restricciones, en cualquier circunstancia y frente a todo tipo de problemas; es decir no puede darse una subordinación absoluta, incondicional y directa a los intereses de una parte de la sociedad, pues debe responder siempre y en cierta medida a las necesidades e intereses generales de todos sus miembros.

En consecuencia, el Estado capitalista posee una autonomía relativa frente a las clases y fracciones dominantes, sólo en la medida en que alcanza una unidad propia, por otra, logra unidad institucional en la medida en que es relativamente autónomo de esas clases y

³ La forma Estado-Nación boliviana es un remedo, una copia que adoptan los Libertadores para que en Bolivia, Perú, los países bolivarianos y sanmartinianos, se dé la Revolución Industrial. Entonces se copia el modelo jurídico napoleónico, el sistema educativo, para hacer viable la Revolución Industrial. Lo que tenemos que decir, a estas alturas, es que esa Revolución Industrial en Bolivia no se ha dado y se puede hablar del fracaso epocal de la forma Estado-Nación en Bolivia.

Es un fracaso porque si evaluamos el Estado como un proyecto, con sus metas y objetivos, vamos a ver que las metas y objetivos del Estado-Nación no se han cumplido en este país: ocupar un territorio, como un territorio compacto, crear un aparato productivo de tipo industrial, no se lo ha creado; la modernidad tan deseada por todos. El objetivo principal de la forma Estado-Nación es homogeneizar la sociedad. Homogeneizarla a través la religión, eso no se ha logrado, a través del castellano, vemos que tampoco se ha logrado, a través de la escuela, menos; a través del mercado, tampoco.

Por donde podamos ver los parámetros para definir el Estado-nación en Bolivia, vemos que ninguno de esos indicadores ha sido cumplido.

fracciones. El Estado es determinado estructuralmente, pero su autonomía es el modo específico en la que se articula con la totalidad social.

Es evidente que en un ensayo no puede agotarse la temática del Estado. Sin embargo, asumimos que con la ayuda de estas nociones básicas, podemos acercarnos a analizar dos formas de Estado en crisis: el Estado-Benefactor y el Estado Populista.

El Estado del Bienestar

¿Qué es el Estado de Bienestar? Una respuesta sencilla a esta pregunta es: la intervención del Estado encaminada explícitamente a mejorar el bienestar de la población.

Para comprender mejor al Estado de Bienestar, efectuaremos un desarrollo descriptivo del contexto en el que se dio su aparición: la expresión “Estado de Bienestar” se acuña por vez primera en el Reino Unido durante los años de la Segunda Guerra Mundial como manera de aludir a las transformaciones en política social que acontecían en esta sociedad por aquel tiempo. Los cambios que se dieron, se resume en tres grupos:

- a) La introducción y ampliación de una serie de servicios sociales en los que se incluía la seguridad social, el Servicio Nacional de Salud, los servicios de educación, vivienda y empleo, y los de asistencia a los ancianos y minusválidos así como a los más necesitados.
- b) El mantenimiento del pleno empleo como el objetivo político primordial.
- b) Un programa de nacionalización.

Decisivos en esta concepción resultaron tanto el pensamiento de Keynes como algunos aspectos del socialismo. Pareciera ser que estas transformaciones se produjeron como un logro exclusivo y propio de la sociedad británica. Sólo hoy se admite la procedencia del Estado de Bienestar desde el ámbito de todas las sociedades de economía capitalista. Esta procedencia, además, conoce una evolución que culmina en el denominado Estado de Bienestar.

Recientes estudios históricos que analizan el fenómeno, advierten su introducción ya en la política social sueca de fines del XIX, en los proyectos de garantías sociales de Bismarck del mismo período. De esta manera, gran parte de los países adscritos a la forma de economía capitalista se encaminan en el mismo proceso de constitución del bienestar social aunque a distintas velocidades y como respuesta a dos desarrollos fundamentales: la formación de Estados Nacionales, su transformación en democracias de masas después de la Revolución Francesa, y el desarrollo del capitalismo, que se convierte en el modo de producción dominante después de la Revolución Industrial.

Ciertamente, el requerimiento de la sociedad democrática insiste en la necesidad de mayor igualdad y en la de garantizar la seguridad económica y de servicios.

La constatación de la existencia de las diferentes vías de formación del Estado de Bienestar de los distintos países capitalistas ha supuesto la apertura de una discusión teórica que se establece entre quienes pretenden atribuir tales diferencias desde,

fundamentalmente, factores socioeconómicos y quienes lo hacen desde otros de tipo político.

Los primeros sostienen la existencia de un vínculo causal inmediato entre el desarrollo económico y las garantías de bienestar. Aún así tal consecuencia no resulta tan evidente. Estos analistas insisten, además, en que el desarrollo económico debilita el papel de la familia y transfiere al Estado la cobertura de las necesidades y apoyos tradicionalmente gestionados por aquella.

Por otra parte la nueva constitución social que proviene de este desarrollo requiere mayor especialización profesional, someterse a los avatares de los mecanismos de una **economía** que entraña mayores riesgos en la seguridad de la propia solvencia que deben ser previstos. En el otro caso, el de la explicación de índole política, se atiende a factores tales como el papel de los **partidos políticos** y del aparato burocrático. La importancia de los primeros en la consecución del bienestar se nutre de la competencia entre estos grupos en la búsqueda del voto, por un lado, y del mayor peso de las exigencias de los partidos situados a la izquierda.

En lo que atañe a la participación del aparato burocrático, ésta resultaría fundamental en el logro de la provisión del bienestar en tanto que **resultaría imposible realizar semejante tarea sin una administración eficaz**. Más no solamente por esto. A la postre el sistema racional burocrático refina el propio método de gestión ajustándose al ámbito de posibilidades que puede ofrecer el proyecto político.

Este proyecto se va desarrollando con la declaración universal de los derechos humanos de las Naciones Unidas, de 1948, a fines de la Segunda Guerra Mundial, con la homologación del conjunto de los derechos sociales y económicos con aquellos otros políticos y civiles en un afán de universalidad.

En el documento se lleva a tal proclamación: *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y bienestar propios y de su familia, incluyendo alimentación, el vestido, la vivienda, asistencia técnica y los servicios sociales necesarios, y derecho a la seguridad en el caso de desempleo, enfermedad, incapacidad, viudedad, vejez o en otros casos de falta de sustento en circunstancias que escapan a su control”*.

La adhesión a este principio entre los países capitalistas fue general en mayor o menor medida. Desde ahí se aprecia con más nitidez la tendencia global en Europa y en Estados Unidos hacia la absorción de un alto porcentaje de los recursos económicos a través de la presión fiscal con miras al gasto público.

La primera de estas etapas, desde los años 1870 hasta el segundo decenio del siglo XX, es llamada “periodo de experimentación”. En este periodo se producen los debates sobre los principios fundamentales como es el **papel del Estado**. Coincide esta fase con la expansión del régimen democrático y con el surgimiento de nuevos medios de organización laboral.

Tras este primer estadio se define un segundo, entre los años treinta y cuarenta, de mayor planificación y de asentamiento de la política social creciente, sobre todo en Europa, la convicción de que la actuación del Estado, a través del gobierno, puede ser

determinante en la disminución de la desigualdad y en el aumento de las seguridades sociales.

Por último se asistiría a un tercer estadio, previo inmediatamente al actual, en el curso de los años cincuenta y sesenta, de máxima asistencia social desde el desarrollo de la economía.

De este modo, desde el final de la gran guerra, vemos cuatro factores clave para comprender el talante de este tercer estadio:

- a) el impacto de la guerra y el consecuente deseo de estabilidad en Europa occidental como defensa tanto contra el comunismo como contra el fascismo;
- b) el recuerdo del desempleo de entreguerras y el deseo de los electorados, al menos en Europa occidental, de no volver a tener gobiernos que no estuvieran comprometidos en políticas de pleno empleo y reforma social;
- c) crecimiento económico sostenido;
- d) aceptación de las teorías económicas keynesianas. Es en este estadio donde hallamos el apogeo del Estado de Bienestar.

En la actualidad, sin embargo, las opiniones de los analistas se ciernen sobre la crisis profunda, a diferencia de hace unos años, que atenaza al Estado de Bienestar de nuestros días.

A lo largo de más de cincuenta años de analizar las experiencias del denominado Estado de Bienestar, se han podido establecer algunas **características** recurrentes o regularidades, que se dieron en diversos países de Europa y América:

Intervencionismo en la política económica. En el Estado de Bienestar, y bajo la inspiración keynesiana, el Estado, se estima que llegó a controlar entre el 40-50% del PIB.

Intervención en el mercado de trabajo en orden a la promoción del pleno empleo. Para ello el Estado de Bienestar hubo de regular un tanto paternalista y coactivamente las condiciones de seguridad y de higiene en el trabajo, así como el salario mínimo interprofesional, que es progresiva y frecuentemente actualizado.

Presidir las “negociaciones colectivas”. El Estado de Bienestar actúa de árbitro en negociaciones, con la presencia de los sindicatos y la patronal

Procurar la seguridad social para toda la población. Se trata del funcionamiento de un sistema de salud, con importante cobertura poblacional, fundamentalmente.

Generalizar un alto nivel de consumo. Se considera que el consumo estimula la creación de puestos de trabajo y la promoción del empleo, es así que la mejor inversión estaría en la obtención de un universo de consumidores, que se integran al sistema.

Garantizar un nivel de vida mínimo incluso para los marginados. En el Estado de Bienestar se da una explosión del “gasto social” que tiene como contrapartida la obtención de un “voto cautivo”, un voto fiel de aquellos ancianos, parados, etc., cuya supervivencia depende de la citada subvención estatal.

Subsidiar políticas educativas y culturales. De este modo se obtiene el control de las ideologías y de los intelectuales, gracias al sistema de subvenciones y asignaciones controladas, favorables a los fieles y sumisos al sistema, y contrarias a sus críticos.

Intervenir con políticas monetarias y presupuestarias. Con ello se trata de evitar la caída de la economía así como aquellos procesos sociales que puedan terminar en revoluciones o revueltas.

Se observa en este tipo de Estado, varios aspectos en común –como se verá más adelante- con el denominado Estado Populista, por ejemplo el intervencionismo en la economía, el gasto fiscal ligado al voto, el control de las ideologías e intelectuales de oposición, entre las principales; si bien se remarca que el Estado de Bienestar guarda **enormes diferencias** con el Estado Populista.

Los criterios más importantes del Estado de Bienestar son:

Globalización: el Estado de Bienestar se dirige a toda la población, tanto activa como pasiva, y se extiende a todas las necesidades básicas sociales de la persona.

Política activa contra la marginación: las personas y los grupos marginados o marginales podrán encontrar las condiciones que les permitan ejercer sus derechos reconocidos legalmente para todos los ciudadanos.

Prevención: esta actuación intenta conocer los problemas, dándoles una solución previa.

Generalización: sin tener en cuenta las diferencias basadas en el estatus social, en sus recursos culturales, económicos, sanitarios, etc., deben reconocerse los derechos del hombre fundamentales: vivienda, trabajo, alimentación, etc.

Autonomía: los entes autonómicos o los Estados federales disfrutan de su propia capacidad de planificación en sus territorios. (*Este es un ejemplo de diferencia con el Estado Populista, que se define como sustancialmente centralista*).

Participación: el usuario de los servicios también debe participar en la resolución de sus propios problemas.

Coordinación: las políticas de solidaridad deben actuar coordinadamente, sin que los diferentes ámbitos políticos se interfieran negativamente en su repercusión en la donación de servicios.

Antecedentes de la crisis del Estado de Bienestar

A comienzos de la década de los 80, cuando todavía no se vislumbraba el colapso soviético y el socialismo francés avanzaba de la mano de Mitterand, existía una fuerte preocupación en ese país, que se puede sintetizar en la siguiente frase: “*la cuestión es*

saber si el Estado Protector en tanto forma social y política, puede continuar como única respuesta del progreso social y ser único agente de la solidaridad social”.

Por entonces se decía que el Estado Protector, configuraba el Estado moderno. Fue así forjado entre los siglos XIV y XVIII, atribuyéndoles desde Hobbes a Locke, una doble responsabilidad: producción de seguridad y reducción de incertidumbres. El Estado de Bienestar, no sería en estas condiciones sino una profundización de estos atributos fundacionales.

Las luces rojas se encendieron para el Estado del Bienestar en Gran Bretaña donde había nacido, cuando Margaret Thatcher entró en acción privatizando las empresas públicas. La política de Margaret Thatcher en el corazón de la Europa crea las condiciones de las crisis del Estado del Bienestar en ese país. Una estrategia política que hacia del Estado el actor decisivo del equilibrio social, había encontrado su límite. Ciertamente, había logrado un equilibrio que duró casi cuatro décadas pero librado a sus propios éxitos amenazaba con nuevos desequilibrios capaces de amenazar a la vez a sus propios beneficiarios. Como alguien escribió: *“la crisis era consecuencia de su éxito”.*

De las varias razones que se analizaron en Gran Bretaña, dos razones fundamentales contestaron primero y trabaron el desenvolvimiento del Estado de Bienestar: **el déficit económico financiero del Estado y la creciente incapacidad para gestionarlo.** Se puede escribir invirtiendo el orden de los factores, por que la deficiente gestión de los recursos fue salvada reiteradamente con un incremento de impuestos o endeudamiento nacional e internacional o inflación, hasta la exasperación general.

Esta situación produjo por entonces, no sólo la crisis de un gobierno en particular, sino la crisis de una forma de Estado; pues el Estado de Bienestar incluyó entre sus gestores gobiernos conservadores, social cristianos, liberales y social demócratas. Tampoco es la crisis de un régimen (republicano, monárquico, parlamentario, etc.) por que todos convivieron en el Estado de Bienestar.

Del antecedente descrito, se subraya que no interesa reflexionar únicamente sobre los hechos particulares, sino su mensaje central: **se trata del cuestionamiento a un estilo, un rol, una definición de la función del Estado en relación a la sociedad.**

En este ensayo se establece la hipótesis que lo que define al Estado de Bienestar es una forma de relación con la sociedad. Y su fracaso se encuentra exactamente en este nivel, cuando la socialización del Estado compromete su disolución.

El punto de crisis, según la hipótesis que planteo, no está en el Estado y en su concepción, ni en la sociedad y su sentido, sino en las mediaciones entre uno y otro, es decir, en la práctica estatal, en su interacción con la práctica social.⁴

⁴ Según el informe sobre el “Desarrollo Humano de Bolivia”, de 2007, se identifica que las prácticas cotidianas del Estado reproducen mucho de la estratificación social y cultural de la sociedad boliviana. *Al subordinar, el Estado desigual.* “Sus prácticas diarias son más fuertes que sus intenciones abstractas. Se habla mucho de las debilidades de gestión del Estado boliviano. Pero antes de tocar los temas de gestión debemos abordar los problemas previos a la gestión –los supuestos del trato entre gobernantes y gobernados–. La subordinación al orden estatal en democracia supone que la ciudadanía es la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que invocan el Estado y el gobierno. Se espera que los ciudadanos y ciudadanas reciban un trato igualitario del sistema jurídico y que sean tratados con respeto y

Estas interacciones -no son determinantes, desde luego- pero permiten leer los fenómenos sociales con un horizonte más acotado.⁵

Los signos de crisis y causas del colapso del Estado de Bienestar

Prácticamente en todas las naciones industrializadas avanzadas, las bases financieras del Estado socialmente orientado o de Bienestar se han demostrado precarias o inexistentes. ¿Cuáles son las principales razones de este resultado?

Diversos análisis oficiales y no oficiales, muestran que no hay ningún país industrializado en el que la situación de los presupuestos del sector público pueda describirse como sostenible a largo plazo.

En muchos países donde ha imperado el Estado de Bienestar, los déficits presupuestarios publicados y los niveles de deuda pública se acercan, o incluso exceden, los límites juzgados como aceptables fiscalmente, a causa del aumento asociado a la carga de intereses. Esto es cierto principalmente para los déficit ajustados cíclicamente, si bien los detalles de cualquier ajuste son siempre altamente polémicos.⁶

Estos desarrollos incómodos suelen complicarse por la estructura misma del Estado de Bienestar. Un Estado de Bienestar diseñado según unas líneas generosas se complica no

consideración por las burocracias estatales. El principio normativo de una burocracia como espacio libre de discriminación no es una realidad en el Estado boliviano. Existen **prácticas burocráticas** que provocan vivencias de inferioridad o de superioridad, pero no de igualdad.”

5 En Bolivia el Estado republicano, incluso posterior al 52, no representó al conjunto social boliviano. Pertenece, al igual que las haciendas latifundistas, a una minoría colonial que privatizó el Estado en función de sus intereses. Representa, por tanto, los intereses de esa minoría colonial. No es exagerado hablar de un **Estado privado**, no público y alejado del interés general. Aquí no cabe la idea del espacio público. Lo público para la minoría colonial, ha sido la privatización del Estado y su uso como la principal fuente de enriquecimiento y como el mecanismo ideal para la protección de los privilegios coloniales heredados.

La minoría colonial frenó sistemáticamente la generación de mecanismos de control social. Ese empeño no fue difícil debido a la sistemática exclusión de las mayorías nacionales. En cuanto esa exclusión era puesta en duda, empezaban a funcionar mecanismos de cooptación, de manipulación y de usurpación. Desde el Estado oligárquico hasta el Estado colonial esa es su naturaleza. Cambiaron los protagonistas y sus componentes sociales pero no la estructura colonial interna. En resumen, el Estado colonial en Bolivia no cohesionó el país. Territorialmente generó un centralismo discriminatorio e ineficiente, al extremo de haber rifado más de la mitad del espacio geográfico del país. Socialmente consolidó la asimetría social, heredada de la época del colonialismo externo español.

6 Pero la completa escala de endeudamiento público no se haría patente si se incluye únicamente el mantenimiento de la deuda explícita y no se incluyen en el análisis también las promesas de beneficios futuros (hechas primariamente en conexión con esquemas de pensión organizados estatalmente) como responsabilidades implícitas del Estado.

De esta manera, también es posible computar la deuda implícita, que, bajo las condiciones de financiación actuales, resulta del envejecimiento de la población. Incluso en aquellos casos en los que el gasto actual, principalmente en beneficio de las personas más ancianas, está siendo cubierto en el presente por los impuestos y contribuciones (que son pagados principalmente por las generaciones en edad laboral), los cambios demográficos previstos han llevado, a estos países, de modo general a fuertes colapsos financieros crónicos.

sólo por “un aumento de errores de asignación” sino también casi invariablemente por algunos efectos no queridos de la distribución. Y la probabilidad de desarrollos indeseables aumenta, cuanto más se convierte el Estado socialmente orientado en un Estado de Bienestar completo.

Por otro lado, un enfoque crítico, describe el fenómeno casi universal de la expansión de la **economía informal**, interpretándola como un abuso del Estado de Bienestar, especialmente si implica simplemente un recorte de financiación de la seguridad social, mientras se siguen exigiendo sus ventajas. Esto implica, por ejemplo, beneficios del Estado de Bienestar sin relación con las contribuciones a los servicios públicos.

Otros problemas – inherentes a los Estados de Bienestar desarrollados – que tienden a crecer de forma significativa en el futuro próximo, son los problemas demográficos. Aunque el aumento de la esperanza de vida es bienvenido, y si bien refleja generalmente un aumento de prosperidad del que muchos toman parte, sus implicaciones también deben apreciarse claramente.

En primer lugar, esto implica que -cuando se funcionalizó un sistema de pensiones con alta dependencia estatal- una parte cada vez mayor de la vida transcurría fuera de la fuerza laboral activa. Los periodos en los que los pensionistas dependían de los ingresos de la fuerza laboral eran en correspondencia más largos.

Una segunda consecuencia es la siguiente: toda población se hace cada vez mayor. Esto tiene como resultado que el cociente de edad sube de forma perceptible y esta situación trae problemas de financiamiento al Estado. En este contexto se debe recordar que todas estas proyecciones demográficas no son convencionales pronósticos económicos, con todas sus incertidumbres, que puede que den resultados mejores de los actualmente esperados. La mayoría de la gente incluida en estos cálculos ya ha nacido. De ahí que las proyecciones demográficas son en gran parte seguras e ineludibles.

Se observó que en el apartado concreto del seguro médico de regulación estatal y en la asistencia médica organizada estatalmente, los problemas que se plantean son particularmente complejos. Se percibió que los sistemas de asistencia sanitaria de base estatal a menudo presentan dificultad en proporcionar servicios eficientes y baratos.

Las implicaciones económicas y sociales de la crisis del Estado de Bienestar

Las implicaciones de los actuales y aún crecientes problemas planteados dentro el funcionamiento del Estado de Bienestar son de una importancia social trascendental. Se afirma que en muchos países se generó una erosión de los fundamentos económicos del Estado de Bienestar.

Los preludios de la crisis del Estado de Bienestar se dió en la década del 70. El crecimiento económico del mundo capitalista fue cada vez más lento, el problema del desempleo se agravó, la inflación aumentó, etc. Todos estos síntomas de agotamiento, se agravaron y agudizaron con la crisis del petróleo. En 1973, los países exportadores de petróleo, pobres hasta entonces, llegaron a un acuerdo entre sí, y decidieron fijar un precio uniforme del barril de petróleo a nivel mundial. Esto implicó un importante aumento en su precio, que multiplicó varias veces su valor. Como los aparatos productivos de todos los países necesitan combustible para ponerse en movimiento, y

como el petróleo era por entonces -y en gran medida sigue siéndolo aún- el principal combustible que consumen, el aumento del valor del petróleo se trasladó multiplicado a todos los bienes y servicios, lo que agudizó los problemas de desempleo, estancamiento, e inflación antes señalados.

Otro de los importantes problemas que se presentó en el Estado de Bienestar, y que corre en contra suyo, es el problema demográfico. En la actualidad, varios autores, consideran que la dinámica demográfica es adversa a la consolidación del Estado de Bienestar. Se subraya que el envejecimiento de la población derruye los cimientos del edificio del Estado de Bienestar, se hace referencia concretamente al sistema público de pensiones, que hace que éste sea financiera y económicamente insostenible en el mediano a largo plazo.⁷

Los problemas a que hacen frente los sistemas de Estado de Bienestar, según lo descrito hasta el momento, son principalmente los que afectan a los países industrializados. Incluso así, entenderlos resulta instructivo también para las economías menos desarrolladas, puesto que muchas de ellas están buscando un Estado de Bienestar a semejanza de las naciones más desarrolladas, o al menos se mueven en esa dirección. Es de esperar que aprendan las debidas lecciones de estos incómodos avances, o del fallo de los países industrializados a la hora de corregirlos.

Sin embargo, la crisis del Estado de Bienestar no debe contemplarse de forma aislada. En último análisis esta crisis tiene, como se ha mencionado, implicaciones de gran envergadura para toda la sociedad. El Estado de Bienestar, **fuera de control** –se ha visto en muchos países- no puede crear un desarrollo sostenible, si bien se ha observado que como una deformación mayor, en algunos países ha sido reemplazado por un Estado populista, empeorando la situación.

La crisis del Estado de Bienestar en América Latina

Las empresas estatales, en las décadas del cincuenta y sesenta especialmente eran custodiadas por la sociedad como parte del patrimonio nacional, y poco a poco se convirtieron en chivos expiatorios de todos los fracasos políticos y sociales.

Se conocen las razones que determinaron a los Estados a fundar empresas estatales o bien estatizar a empresas privadas. Sabemos también en qué momentos, los Estados decidieron establecer políticas e instituciones públicas (estatales) destinadas a

⁷ Diversos análisis coinciden en que debido al crecimiento demográfico, el mercado de trabajo se complica, por el hecho de que el mercado laboral está en desequilibrio (algunas veces masivo), especialmente en muchos países europeos. Esto no se debe tanto a la actual tesitura de debilidad económica. Lo que es más problemático es el hecho de que la tasa de desempleo ha subido en un largo periodo de ciclo a ciclo. Esto se percibe, por ejemplo, en las estimaciones de la tasa de desempleo ajustada a la inflación, que no tiene en cuenta las influencias en el empleo meramente cíclicas.

También se debe a problemas estructurales del mercado de trabajo el que hayan aumentado los déficit reguladores, las reacciones de escape y los abusos potenciales de los sistemas de seguridad social. En muchos países, los estímulos a la jubilación anticipada han aumentado durante muchos años, y todavía hoy son fuertes por lo general. Parece que quienes están a cargo de la responsabilidad política todavía esperan aminorar o difuminar los problemas del mercado laboral reduciendo la fuerza laboral a cargo de los fondos de pensiones. De esta manera, la sobrecarga del fundamento de la economía real por un sobredimensionado estado de bienestar se vuelve un caso clásico de círculo vicioso.

incrementar la prestación de salud y educación. La escuela pública ha cumplido entre nosotros más de un siglo, como la asistencia pública (de salud). Sin embargo también el Estado ha participado activamente, de manera especial en ciertos períodos, en actividades de carácter productivo.

Conocemos también el detonante que motiva el punto de inflexión en el caso de las empresas estatales e induce un cambio radical de estrategias. La desestabilización del Estado de Bienestar es un fenómeno europeo similar, pero no idéntico al latinoamericano.

En varios países de América Latina, las empresas estatales se convirtieron a partir de la década de los sesenta en “*el agujero negro del presupuesto estatal*”. Se coloca como ejemplo, los ferrocarriles que produjeron déficits de millones de dólares y eran incapaces de mantener la infraestructura mínima, invertir para renovar equipos, tecnología o simplemente ampliar la red de servicios: la construcción de redes de distribución de agua, gas, las financiaban los propios usuarios. Las otras empresas estatales no les iban en zaga; se dieron empresas ligadas a la explotación de recursos naturales no renovables, a la explotación de recursos hidrocarburíferos, que colapsaron en términos de su gestión económico-administrativa. Además, en varios casos, un sistema irracional ligaba a las empresas estatales entre sí: no se pagaban los respectivos servicios.⁸

Entre otros efectos perniciosos, la situación generó un caos en la contabilidad y control de la gestión. Tampoco se pagaban las obligaciones provisionales. El deterioro de las prestaciones, la fijación de precios políticos y la presión sobre el déficit fiscal fueron razones determinantes para la exclusión del Estado de las empresas estatales en todo el mundo (incluyendo desde luego los antiguos países comunistas).

Todos estos son argumentos económicos fiscales, comprometieron, más allá de lo razonable, el funcionamiento del Estado y del propio mercado, distorsionado en forma permanente por agentes que no respetan sus reglas y evaden sus consecuencias negativas: **las empresas estatales eran gestionadas de manera deficiente pero no quebraban.**

⁸ Hasta la primera mitad de la década de 1980, el modelo de desarrollo de Bolivia estaba basado en un Capitalismo de Estado, donde el Estado participaba directamente en la actividad productiva. En este período el Estado boliviano se sostuvo gracias al financiamiento externo. Al iniciar la década de 1980, el Estado era ineficiente y operaba con elevados y crecientes déficits fiscales. Económicamente se sufrió una crítica estancamiento, asociada a un fuerte proceso de informalización y desintermediación financiera, elevadas tasas de desempleo y subempleo, una fuerte caída de los ingresos tributarios y persistencia de un agudo desequilibrio fiscal. Políticamente se tenía la presencia de un gobierno democrático con inclinación populista que no recortaba gastos públicos y enfrentaba a una fuerte oposición política. La utilización de controles de precios, afectaron los ingresos de las empresas públicas, se generaron tasas de interés real negativas y tipos de cambio sobrevaluados. El contexto externo se volvió desfavorable, los flujos netos de capital se tornaron negativos, los términos de intercambio de Bolivia cayeron y la carga de la deuda externa aumentó significativamente. El gobierno decidió desdolarizar la economía y esta medida de política económica contribuyó a acelerar el proceso de desintermediación financiera y la fuga de capitales. Al final de este período Bolivia sufrió una fuerte inestabilidad política, en un período marcado por diversos gobiernos civiles y militares que buscaron consolidar la transición hacia la democracia.

Pero la estabilización no tuvo solamente razones económicas. Después de la segunda guerra mundial se utilizó una batería de argumentos aparentemente irrefutables para estatizar empresas entre las que se señalan:

- a) El carácter estratégico nacional de la actividad (industrias militares)
- b) Preservar la fuente de trabajo, haciéndose cargo el Estado de gigantescos fraudes o malas gestiones privadas. Salvar empresas para mantener empleo.
- c) Argumento económico. Siendo propiedad del Estado y no habiendo utilidades a repartir deberían los servicios ser más baratos para el usuario.

Para la exclusión de las empresas (es inapropiado rotular como privatización, este proceso, porque no siempre las empresas excluidas fueron privatizadas), se utilizaron argumentos tan decisivos como los que se ha señalado. El colapso fue tal que amenazaba el colapso del propio Estado.

Ahora, aquí viene lo importante ¿era inevitable que fuese así? Considero que no, no era inevitable. ¿Es rentable operar una empresa estatal? Por supuesto: es rentable y existen muchos ejemplos de empresas estatales eficientes y rentables.⁹

Entonces arribamos a un estadio de análisis que, nos permite visualizar, que no estamos únicamente en presencia de una opción teórica entre dos modelos: empresa estatal o privada. Pues los problemas que se presentaron en el Estado de Bienestar en América Latina, trascienden la forma de propiedad, o lo puramente jurídico y económico-administrativo teórico. Pertenecen a la dimensión de la sociedad y de la cultura, y desde luego a la del propio Estado. Están antes y después de la gestión dramáticamente deficiente de las empresas estatales.

Concretamente en el caso latinoamericano, el fracaso de la gestión estatal de empresas de producción o servicios tiene además de las razones señaladas arriba, por lo menos **razones socio culturales decisivas**.

Estas razones –se afirma– se dan como parte de al menos dos procesos: en primer lugar se produjo un proceso de apropiación particular (de individuos o grupos sociales) de las empresas estatales que se puede denominar colonización social del Estado (la colonización social no siempre tiene que concebirse como una colonización externa, también pueden darse casos de colonización de grupos sociales fundamentalmente internos). En segundo lugar un cambio de actitud de la sociedad o de grupos sociales, no tanto hacia las empresas sino en relación al Estado.

La empresa estatal considerada ahora como fenómeno social, será la vía para analizar la empañada relación Estado-sociedad. Si bien reconocemos que debería agregarse un listado de aspectos para completar una convención mayor, capaz de definir el fenómeno de Estado.

⁹ Discutir seriamente la posibilidad económica de una empresa estatal en términos lógicos y abstractos no resiste el menor análisis. Si una empresa estatal, italiana o francesa opera exitosamente o una empresa ahora privada eficiente en Bolivia, ¿por qué no podrían hacerlo los propios agentes estatales bolivianos?. Es decir no se trata de discutir sobre la eficiencia *per se* de una empresa estatal o de una empresa privada, sino de reflexionar sobre las **conductas** que las conducen al éxito o al fracaso.

En consecuencia para el razonamiento que sigue, para explicar el colapso del Estado es necesario incluir una dimensión, que no resalta en muchos modelos teóricos de análisis de lo estatal: lo que podría bien denominarse conductas estatales, esto es, el Estado considerando más allá de sus estructuras jurídicas, y delante de sus fundamentos sociales, o entre ambos, en la cornisa estrecha y difusa a la vez que liga al Estado con la sociedad.

La conducta estatal, es el Estado en acto, el Estado encarnado en personas, intereses, apropiado de valores sociales, de normas morales, en fin del Estado interlocutado con el ciudadano, marginándolo, subordinándolo al actor social o rescatándolo para realizar su propia historicidad.¹⁰

En este sentido, el Estado es forzado por la sociedad y la sociedad es forzada por el Estado a organizar interlocutores de intermediación. El momento en el cual el Estado no resiste la presión de la sociedad por sujetarlo a sus propias reglas, es el momento de colonización del Estado: el Estado pierde toda posibilidad de control y conducción de la sociedad. Pero a la vez en otro momento, el Estado invade la privacidad, y subordina a la sociedad civil, impidiendo sus movimientos más elementales.

Un punto intermedio entre estos momentos totales, lo constituye el **momento corporativo**. En Bolivia, los momentos corporativos del Capitalismo de Estado se dieron entre el 1952 y 1985, los momentos corporativos del Estado Neoliberal se dieron entre el 1986 y 2005, mientras que los momentos corporativos del denominado Capitalismo Andino/Amazónico o Capitalismo Indígena, se están dando entre el 2006 y 2008.

En ese sentido, pueden darse los fenómenos corporativos, cuando se consolida un cierto esquema de funcionamiento estatal que lo deslegitima, lo contamina. Así, el momento

¹⁰ Por eso, las acciones estatales, no pueden ser consideradas como medidas que adopta el Estado por encima de la sociedad, prescindiendo de las presiones y del juego de intereses de las clases o grupos. En esencia, las medidas estatales -a nivel político, económico- son resultado del enfrentamiento de las clases y de las fracciones de clases. Pero tal lucha no se da en un campo neutral; sino que, al llevarse a cabo en el seno mismo del Estado, tiene lugar en un escenario cuyo carácter de clase está determinado. La acción estatal expresa entonces, presiones, tensiones y enfrentamientos de clase, pero también lleva un signo específico: el de las clases dominantes y de las fracciones que forman el bloque hegemónico.

En ese sentido, no se debe caer en el otro error de considerar a las acciones estatales como un mero producto del juego de influencias de los grupos de presión, juego en el cual el Estado estaría a merced de las fuerzas dominantes, sometido a los vaivenes de la coyuntura, incapacitado para plantear iniciativas propias que se sitúen por encima de las relaciones circunstanciales de las fracciones y grupos. Entre ciertos márgenes, el Estado tiene capacidad para definir sus objetivos y diseñar sus acciones, imponiéndolas sobre el conjunto, como un poder que está por encima de la sociedad.

De ahí, se deduce que el Estado no es un simple instrumento, ni un ente totalmente autónomo. Sus acciones no se subordinan de manera directa y total a los intereses de los grupos hegemónicos, ni son acciones neutrales que benefician o perjudican a todos por igual. El proceso de adopción de decisiones es sumamente complejo y en él predominan "los intereses comunes" de las clases y fracciones dominantes. De ahí que la comprensión de las acciones estatales al interior de la sociedad civil no puede ser alcanzada al margen del Estado.

corporativo puede consolidarse cuando los intereses particulares o grupales, definen su estrategia presentándola como el interés general. El discurso legitima lo particular mostrándolo como social, y los beneficios particulares o grupales como beneficios sociales.

Así se conformó entre nosotros los bolivianos, una curiosa y confusa cultura de asimilaciones, estereotipos, privilegios entre grupos de interés, actores sociales y ciudadanos relegados.

El Estado Populista en América Latina

El populismo en América Latina nació como una alianza entre clases sociales antagónicas, en proceso de formación (burguesía, por un lado, y proletariado, campesinos y clases medias, por el otro), guiadas por el propósito de confrontar y derribar el Estado Oligárquico, heredero del colonialismo, que desde el siglo XIX predominaba en todos los países del subcontinente.

Las crisis mundiales de principios del siglo XX, agudizaron ciertas contradicciones y provocaron convulsiones políticas internas en los países dependientes del capitalismo, como lo eran los latinoamericanos, o propiciaron eclosión de fuerzas políticas, sociales y económicas que se encontraban controladas durante la vigencia de los gobiernos oligárquicos. De esta forma, el populismo histórico latinoamericano correspondió a una fase de las transformaciones del Estado capitalista, en que la burguesía agroexportadora y la burguesía minera y comercial pierden el monopolio del poder político en provecho de las clases sociales urbanas (burguesía industrial, clase media, proletariado industrial, militares, intelectuales).

El período del ascenso y auge del populismo se caracteriza porque la burguesía industrial asume el liderazgo ostentoso de las luchas reivindicativas y reformistas de la clase obrera y otros grupos populares. En estos años fueron creadas nuevas organizaciones técnicas y estilos de liderazgo político, surgiendo una ideología peculiar, llamada el "principio de paz social" o "armonía entre las clases", el cual adquirió primacía sobre las ideas y prácticas políticas inspiradas en los antagonismos de clase. La unión táctica de grupos de intelectuales, clases populares, y sectores de la burguesía y de las fuerzas armadas se consolidó con el fin de acelerar las rupturas estructurales que habían debilitado a la oligarquía y al imperialismo. Obviamente, se jugaban intereses diversos, pero todos coincidían en que el desarrollismo nacionalista era una estrategia posible, primordial y urgente

En consecuencia, el origen del populismo está ligado a la crisis del Estado Oligárquico. El populismo sucede a una serie de movimientos antioligárquicos de clase media, difundiendo una serie de ideas sobre el progreso económico, la reforma institucional, la democratización, la libertad, etcétera. Es la nueva estructura de clases, creada por la creciente urbanización, la inmigración campo-ciudad, el desarrollo industrial, el crecimiento del sector de servicios, la que pone en jaque al sistema oligárquico.

Dentro de este "pacto" es necesario diferenciar dos tipos de populismo: **Uno, el de las altas esferas** (gobernantes, políticos, burgueses, profesionales, políticos, demagogos), que utilizan tácticamente a las masas trabajadoras y a los sectores más pobres de la clase media. **Dos, el populismo de las masas** (trabajadores, migrantes rurales, baja clase

media, estudiantes radicales, intelectuales de izquierda). En situaciones normales, parecía existir una armonía total entre estos dos populismos. Sin embargo, en los momentos críticos, cuando las contradicciones políticas y económicas se agudizaban, el populismo de las masas tendía a asumir formas revolucionarias. En estas situaciones ocurre la metamorfosis de los movimientos de masas en lucha de clases. Por su parte, el populismo de las altas esferas abandonó a su suerte a las masas, no sin antes impedir que den el paso decisivo en las luchas políticas.

Para la gran mayoría de los adeptos al populismo, lo que estaba en juego era el ascenso económico y social. En un plano secundario se colocaba la democratización de las organizaciones y las relaciones sociales. En la mayoría de los casos el objetivo era lograr una estrategia política de desarrollo económico nacional que exigía un cambio en el manejo de las estructuras de poder, el manejo de las relaciones entre el Estado y la sociedad.¹¹

El populismo latinoamericano aparece generalmente como un fenómeno urbano; su base social y económica está en las ciudades más desarrolladas y en las que los sectores secundario y terciario tienen mayor dinamismo.¹²

El populismo en el gobierno

Por lo que respecta a sus fines económicos más generales, los movimientos y gobiernos populistas, de manera independiente a su signo o tendencia político-partidista, fueron abiertamente favorables a la industrialización y a la hegemonía de la industria sobre la agricultura y la minería.

A la industrialización se la tomaba como equivalente del desarrollo económico en general, e indicador de bienestar social para el proletariado, mientras que los sectores agropecuario y en algunos países, también el sector minero eran considerados causas fundamentales de atraso económico y social. ¿Por qué?. Los populismos consideraban que la exportación de materias primas y dependencia económica eran sinónimos para un país que no poseía industria. Correspondiendo a este principio, en el ámbito económico se generó la iniciativa de la “sustitución de las importaciones”, de manera paralela a la apertura a la industrialización.

En este sentido aparecía ligado el nacionalismo, respondiendo a un propósito económico. En la medida en que desarrollaba una reorientación del subsistema económico nacional y cierta ruptura con el imperialismo, el populismo tenía algún compromiso con la idea de un capitalismo nacional y de una burguesía nacional. Para

¹¹ La estructura social boliviana estuvo caracterizada por la persistencia de desigualdades entre individuos y entre grupos. Su origen es un patrón histórico heredado desde la colonia que estructuró una sociedad fragmentada y desigual reproduciendo lógicas y prácticas excluyentes; y un modelo de políticas públicas que, en un pasado más reciente, no logró revertir las desigualdades sociales, políticas y económicas especialmente entre áreas geográficas, regiones, grupos poblacionales: género, condición indígena, ocupaciones, entre otros. En este contexto, las desigualdades entre grupos son críticas, pero útiles para entender el proceso de estratificación y las estrategias de movilidad social.

¹² En algunos países con fuerte presencia indígena y con tradición comunitaria en las bases (Bolivia, Perú, México) el populismo sufrió una variante respecto al modelo urbano y capitalista al revestirse de un elemento tradicionalista y anticapitalista, proyectando la comunidad indígena y sus valores.

ello era indispensable un Estado fuerte que controlara las relaciones económicas capitalistas, que garantizara la nacionalización de la economía.

El populismo, en los países donde llegó al poder, adquirió formas autoritarias y algunas de ellas, dictatoriales. Los gobiernos tenían en común un marcado acento autoritario-paternalista. Estaba en juego una estrategia política de desarrollismo nacional, junto a un remodelamiento de estructuras de poder. Por lo tanto, las masas debían permanecer bajo el control estratégico del Estado, el cual sería el encargado de idear y conducir el proceso. El Estado adopta una forma paternal sobre la sociedad civil.¹³

En América Latina, el populismo en el poder hizo una combinación *sui generis* de sistemas de movilización y control de las masas asalariadas urbanas y sectores rurales, con el aparato estatal. En una democracia representativa, tiende a haber una separación clara entre el Estado, el partido del gobierno y las bases populares. En el populismo ocurre una combinación singular entre el Estado, el partido gubernamental y el sistema sindical. Por esta combinación, algunos ven semejanzas con el Estado Socialista y el Estado Fascista.

Sin embargo existen diferencias fundamentales: en el Estado Fascista, la combinación se realiza de acuerdo con las exigencias de la dictadura de la burguesía y del capitalismo monopolista; en el Estado Socialista, esta vinculación se realiza según las exigencias de la dictadura del proletariado y de la socialización de los medios de producción. En el Populismo, el sistema de poder Estado - Partido - Sindicato se apoya en la alianza de clases, bajo la égida directa o mediatizada de la burguesía. El Estado Populista es **propuesto e impuesto a la sociedad** como si fuera el mejor y único intérprete del "pueblo" (proletariado, campesinos, estudiantes, clase media), sin la mediación de los partidos. El pueblo ve en el Estado a su guardián, intérprete, portavoz y realizador.

Una característica importante es la relación establecida con los asuntos económicos internos y externos. Los gobiernos populistas actuaron con medidas financieras correctivas y alternativas, destacándose el impulso a la industrialización sustitutiva de importaciones, y el intervencionismo económico. Bajo el gobierno populista el aparato estatal adquirió nuevas dimensiones como fuerza productiva, como agente económico. El Estado Populista afectó sin duda la organización política de las formas de producción en una época en que crecieron las fuerzas productivas y el mercado interno.

La paradoja del populismo latinoamericano está en que estaba fundado en un pacto de clases sociales. Por lo tanto, cuando se rompió esta alianza, la ruptura se debió principalmente a las contradicciones desarrolladas entre las clases que componen el propio populismo. Generalmente hubo un resentimiento entre los miembros de la alianza y una mayor segmentación/estratificación en los perfiles de cada clase social.

¹³ Dentro el Estado Populista, el Estado-padre es la imagen dominante en la opinión pública. Al 2008, se da el ejemplo que para muchos bolivianos el Estado debe comportarse como un padre que *"tiene la obligación de amparar a toda su población, a todos los habitantes, a sus hijos"*. El "amparo" se refiere, por un lado, a brindar protección, orden y seguridad y, por otro, a garantizar el bienestar material de cada uno de los habitantes en el territorio nacional. Esta imagen es la que orienta las demandas de distribución directa a todos los bolivianos de las rentas provenientes de la venta de los recursos naturales presentes en el territorio boliviano. La cultura rentista se cuelga de este imaginario y legitima la dinámica política que esta cultura genera. Normaliza la lucha particularista o clientelar y construye un manto de legitimidad para la lucha regional y gremial en torno a las rentas gasíferas.

La crisis del Estado Populista en América Latina

Pese a los principios fundamentales sobre los que se erige el Estado Populista, que es el de la búsqueda del bien común, en el caso de América Latina en varios países se ha observado que en este tipo de Estado se han dado políticas de autocentralización y de amplificación del poder estatal, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización de la oposición y de la elevada politización de sus acciones, multiplicando contradicciones y conflictos de todo tipo que se revierten sobre el Estado, reduciendo su autoridad, su legitimidad y consenso, su capacidad de acción hacia adentro y hacia afuera del territorio nacional.

El Estado Populista en crisis –que transita desde una hegemonía de poder por parte de la clase media, hasta una hegemonía de poder de las clases populares-, según varios análisis focalizados en esta parte del continente americano, **se desinteresa** por un papel autónomo y mediador, representativo y de cambios progresivos. No puede o no quiere unir los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político. Se vuelve represivo y regresivo, menos dotado de autoridad y legitimidad, menos sometido al Derecho y a los controles de legalidad y responsabilidad.

Este, es necesariamente el caso de Estados Populistas, que en crisis, se encuentran absorbidos por dificultades de supervivencia inmediata, amenazados por oleadas sucesivas de crisis nacionales e internacionales, de naturaleza, envergadura, intensidad crecientes. En América Latina, prácticamente todos los Estados Populistas, han fracasado o no han podido sostener el crecimiento en el ámbito económico más allá del corto plazo.¹⁴

En estas condiciones, las intervenciones del Estado se dan en y por la improvisación, la presión de coyunturas y emergencias; resultan inorgánicas y contradictorias. El Estado usa poco y mal los instrumentos y entes en sus manos. No proporciona suficientemente los valores y las normas, las opciones y programas que requerirían una estrategia y una política para el desarrollo y su planificación democrática. Sus políticas oscilan entre un sesgo nacional-populista-estatizante, y otro elitista-populista, o los combina en proporciones variables. La coexistencia entre el sector público y el privado es dificultosa, en detrimento de la autonomía, gravitación y eficacia del Estado.

El Estado Populista en crisis, a la vez busca la ingerencia continua en relación a intereses inconciliables, problemas difíciles, conflictos insolubles, fines divergentes. Al mismo tiempo, el Estado carece de criterios ciertos y capacidades efectivas para la percepción, la evaluación y la decisión respecto a los principales problemas y conflictos.

El aparato y el personal del Estado sufren una dialéctica de la centralización y de la dispersión. Pese a su discurso popular, en los hechos **se da una sobreacumulación de**

¹⁴ Después de más de cincuenta años de gobiernos de distinto signo político, pero básicamente populistas, en Bolivia persisten indicadores económicos muy negativos: Bolivia es la economía 101 del mundo (parte del grupo de los Países Pobres Altamente Endeudados). El 64% de la población vive por debajo de la línea de pobreza. Los informes del Foro Económico Mundial para América Latina (2006-2007), sitúan a Bolivia entre los países con peor desempeño en el Índice de Competitividad Actual (ICA) y en el Índice de Competitividad y Crecimiento (ICC). A 2008, Bolivia ocupa el puesto 123 sobre 157 países en el Índice de Libertad Económica (este índice mide la dependencia económica de nuestro país en relación a otros países).

poder y autoridad en el poder central, en su núcleo ejecutivo y va en detrimento de los poderes legislativo y judicial, pero también de los grupos intermedios y grupos de oposición, de la prensa y la opinión pública; y más allá de todo ello, adopta una postura contradictoria en relación a la sociedad civil: un discurso inclusivo y una práctica excluyente.

Por otra parte, en el Estado Populista en crisis, los grupos políticos y grupos sociales privilegiados proliferan en el aparato estatal; ejercen un control feudalizante sobre sus ramas, órganos y empresas públicas. El entrelazamiento de estos grupos con otros sectores de la sociedad civil se da a través de una red de relaciones, servicios y apoyos mutuos, y de formas específicas de clientelismo y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizante contribuyen a crear o reforzar la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del aparato estatal; la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin reglas ni mecanismos de cohesión y ajuste.

Otra de las facetas más importante de la crisis del Estado Populista en América Latina se dio a nivel del manejo del poder y la gestión, que se cristalizó en la crisis de las empresas estatales.

En América Latina, la empresa estatal, en el contexto del Estado Populista, considerando su desenvolvimiento en el mediano plazo, generó tres actores estatales capaces de difundir un discurso corporativo como discurso social. Los funcionarios permanentes de nivel gerencial ligaron la continuidad de la empresa como tal, a las funciones políticas del Estado. Podrían considerarse una capa burocrática si no fuese que pronto desplazaron al propio Estado para convertirse en actores sociales, en el interior del espacio estatal. Se da un momento de mutación, cuando estos funcionarios dejan de representar al Estado ante la sociedad para representar intereses sociales ante el Estado. Se trata de “gerentes” sin relación directa a la función gerencial (muchas veces se trata de directores o directorios). Importa destacar esta inversión de roles que se produce casi inconscientemente en el Estado Populista.

La cúpula gerencial representaba entonces por delegación al Estado. Debería asegurar el funcionamiento adecuado de la empresa como el cumplimiento de los fines de Estado. A diferencia de una empresa privada su responsabilidad es doble; debe asegurar una gestión tan eficiente que permita crecer, pagar tributo, generar tecnología como empresa apropiada y además promover el bien del o de los grupos que detentan el poder.

Sin embargo y como es sabido las empresas de los Estados Populistas en mayor o menor medida a lo largo de tres décadas en algunos países (en algunos casos cuatro o cinco) dejaron de funcionar como empresas privadas en el mejor sentido y operaron con sus peores defectos, defraudando al fisco y naturalmente al propio Estado y a la sociedad.

Las cúpulas gerenciales no cumplieron con su cometido pero, aunque suene paradójico, para mantenerse como cúpulas gerenciales debieron sostener y ahondar la ineficiencia. Esta situación señala el paso del contexto individual a una lógica sistémica. En este paso de lo individual a lo sistémico, se preservan intereses de grupos particulares: el principal referente para su acción directiva no será el Estado ni el bien común, sino su propia sobrevivencia como cúpula.

La crisis del Estado Populista, impactó negativamente en el nivel gerencial, cuando los gerentes no convirtieron a las empresas estatales en empresas eficaces. Las razones que se exponen son: porque las señales del poder político son tan confusas que optan por la inercia, porque vieron que el poder político es tan frágil que su trabajo no merece un esfuerzo mayor, porque los desacuerdos políticos internos son una señal que no motiva y genera desconfianza y temor, porque el mal statu-quo es preferible a cualquier tentativa de transformación con sacrificio, etc.

Por esta inercia las empresas estatales se autocondenaron a la desaparición. El Estado tiene rostro, el rostro de los funcionarios políticos y de la cúpula gerencial: se dieron casos de falta de voluntad política, de márgenes de maniobra acotado, condicionado como está a un sistema del cual es simultáneamente víctima y beneficiario, donde triunfa finalmente la adaptación. El Estado Populista deja de ser Estado cuando su razón de ser, la capacidad de construir, acumular y dirigir la voluntad política, desaparece.

El colapso del Estado en el caso de América Latina, se manifestó en el colapso de las Empresas estatales.

Dentro un Estado Populista, el segundo actor social se constituye desde las cúpulas gremiales con el sindicato respectivo como ámbito y también como instrumento de acción. El sindicato de las empresas estatales es extremadamente particular en relación a los otros sindicatos tanto como en relación al movimiento obrero en su conjunto.¹⁵

En estas circunstancias se produce la ruptura del contrato implícito entre Estado y Sociedad Civil. La unidad productiva deja de responder al Estado y opera como unidad estatal colonizada por intereses particulares. Sigue siendo formalmente estatal pero ya no pública porque el bien común fue remplazado por el interés de grupos sociales individualizables.

La cúpula gremial se convirtió en una entidad específica en el plano sindical y cuyo poder particular se incrementa por una doble vía. Tanto más afiliados tanto mayor el poder sindical. La bolsa de trabajo es puesta bajo control sindical. La dirección sindical operó como dirección de personal: selecciona la mano de obra desde luego sin atención de otro atributo que no fuese la lealtad personal. Como la productividad tiende a ser una variable nula, la organización del trabajo se complica en los convenios colectivos más allá de lo grotesco. La clientela es la forma predominante de la relación en el interior del sindicato identificado objetiva y subjetivamente con la empresa estatal.

Dentro el Estado Populista, el tercer actor social, proviene de la propia sociedad civil en el sentido estricto del término. El contratista, que vende bienes o presta servicios a las empresas estatales conforma el trípode sobre el cual se asienta el funcionamiento del sistema. El contratista no es una individualidad, porque para ser específicamente

¹⁵ Es de conocimiento general que, a partir de 1952 el sindicalismo boliviano tuvo un creciente soporte y encuadramiento estatal. Se legalizaba el carácter monopólico de la actividad gremial (monopolio corporativo) hacia afuera y hacia adentro. En nuestro país los sindicatos no reconocen disidencias ni minorías. En consecuencia la cúpula gremial es ideológicamente homogénea, controlaba el ingreso de trabajadores, sus posiciones dentro de la empresa y sus ingresos. Disentir con la dirección sindical, era para un trabajador de empresa estatal más peligroso que rebelarse contra la cúpula gerencial.

considerado debe aceptar las reglas de juego, relación al contrato estatal, como en relación a otros contratistas.

El sistema establece sus propias reglas que no corresponden ni a las de regulaciones estatales ni a las normas sociales. Las reglas son ad-hoc, se fundan en razones pragmáticas y son inmodificables. Hubo fraudes en la calidad de la contraprestación. Finalmente también frecuentemente, se dio la colusión entre actores (gerentes, gremios y contratistas).

Desde luego no se puede generalizar. Ni todos los gerentes, ni todos los dirigentes sindicales, ni todos los contratistas han sido corruptos. El sistema establecido, sin embargo operó crecientemente en esta dirección. **No es una conspiración, es una lógica.**

La crisis en cadena de las empresas estatales se produce justamente porque se trata de un sistema. De otro modo no se hubiera alterado ni la opinión pública, ni tampoco desestabilizado todas las empresas en poder del Estado. La opinión pública hubiese acompañado las empresas estatales (aún a las que tuvieron déficit si hubiese sido razonable y justificado) y defendido su futuro.

No fue así. Las razones son múltiples y no necesariamente ni únicamente están ligadas al desenvolvimiento de las empresas estatales, sino también a una evolución de la propia sociedad. Se ha subrayado la lógica de un sistema y sus actores, porque la debacle de las empresas de Estado en América Latina, bajo la forma de un Estado Populista, ha significado también el fracaso del mismo y la derrota de sus actores principales.

Reflexiones finales sobre el Estado de Bienestar y el Estado Populista

Hemos asistido durante los últimos sesenta años en América Latina el surgimiento (Bolivia, Perú, Guatemala) y consolidaron (Chile, México, Argentina) formas estatales modernas. Estos Estados se construyeron alentando y presenciando mutaciones sociales muy profundas e intentando desarrollar su principio integrador (integración nacional, integración social, inclusión de las ciudadanías). Desde luego, en los hechos, este principio integrador no se cumplió o, su aplicación, no necesariamente cumplía con las reglas políticas y democráticas: son dos procesos independientes.

El cuestionamiento del Estado de Bienestar en Europa y su principal sostén ideológico, la social democracia, no pueden identificarse con la interpelación de los Estados Populistas. Varios autores consideran al Estado Populista como una **versión degradada** del Estado de Bienestar, pues ambos mantienen una formidable distancia ética.

En consecuencia, el Estado de Bienestar y el Estado Populista, tienen enormes diferencias, en su lógica interna, en la correspondencia con modelos y paradigmas teóricos; pero **pueden parecerse** en términos de ciertas conductas, de las acciones prácticas, del uso (muchas veces abuso) institucional del aparato estatal, en la particular manera de utilizar socialmente las normas. Se trata obviamente de una hipótesis que requiere un desarrollo más extenso, pero imprescindible para clarificar su rol con una mirada diferente.

En crisis, en el Estado de Bienestar y en el Estado Populista se manifiesta un colapso financiero y una creciente imposibilidad de gestión. Se acentúa en el Estado Populista, una exacerbada politización de sus acciones y un sobredimensionamiento de aparato estatal. La imposibilidad de gestión o administración en sentido genérico, se vincula al tamaño del Estado, al abuso de la demagogia y a una organización hipercentralizada.

La administración de los Estados de Bienestar y Estados Populistas, tuvo en América Latina, muchos responsables que no respondían a un solo signo. Hubo gobiernos de derecha, de izquierda, desde conservadores hasta revolucionarios, autoritarios y democráticos. Los puntos en común fueron, el centralismo, la sobre expansión de actividades, colonización social de las empresas estatales, invasión del Estado por parte de grupos sociales que ostentaban el poder, que condujo al autoritarismo. Se da una inversión paradójica, lo estatal se privatiza por intereses particulares o de grupos sociales, e instancias privadas se hacen públicas por la búsqueda del bien común.

Los grandes problemas por los que pasa el sistema administrativo de Estado, fue en parte el fracaso del hipercentralismo, como de la colonización social en su sentido amplio. En consecuencia, no se está analizando fracasos de gobiernos de este o aquel signo, sino colapsos de la organización política y administrativa del Estado, en relación a situaciones sociales y culturales concretas en los diversos países.**16**

Esta crisis reclama entonces una reformulación estratégica del Estado y consecuentemente una articulación diferente con una sociedad heterogénea y que por esa misma razón condiciona fuertemente esa rearticulación. La reformulación del Estado tiene múltiples dimensiones, pero sin duda alguna requiere una clarificación de la antigua distinción entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad civil, entre lo político y lo particular, entre el bien común y los intereses grupales o particulares. Si la confusión de espacios entre lo público y lo privado, lo político y lo civil fue creciente y generó una confusión permanente, también se alteró el horizonte de los Estado y de las sociedades.**17**

16 El Estado boliviano ha sido frecuentemente caracterizado como “débil”, “dependiente” y “centralista”. Estas caracterizaciones deben ser matizadas a la luz de la historia heterogénea de construcción estatal y su –a veces- contradictoria relación con la sociedad civil. Aunque parezca paradójico, esta “debilidad” “dependencia” y “centralismo” del Estado fue a su vez, motivo de cambio pendular del mismo en los últimos cincuenta años.

17 El actual proceso del Estado boliviano, también traduce luces y sombras. Por un lado, el gobierno y sectores a favor del gobierno, indican que se está en la construcción de un Estado Unitario, Social de Derecho, Plurinacional, Comunitario, Libre, Autonomo y Descentralizado, Independiente, Soberano, Democrático e Intercultural, que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país y que asegura como objetivo, el desarrollo equitativo mediante la redistribución de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación y cultura. Por otro lado, la oposición y sectores críticos, señalan que se trata del proceso de un Estado que subordinó a los indígenas a un gobierno de izquierda pragmática y no democrática, totalitarista y autoritaria, que está fragmentando y polarizando a la sociedad civil, que está utilizando mal los recursos económicos, que sólo aplicó a las empresas hidrocarburíferas, una ley (3058), para generar nuevos contratos y que no las nacionalizó, que ha excluido al sector privado empresarial del Plan Nacional de Desarrollo y de la nueva propuesta de Constitución Política del Estado, que es una dictadura amparada por un gobierno foráneo y que quiere construir sobre la ilegalidad, un Estado populista y controlador.

No perdamos de vista que, particularmente en el Estado Populista, se dan muchas situaciones fronterizas, donde conductas legales son valoradas por la sociedad como próximas a la corrupción, y conductas francamente dolosas, ilegales, aparecen como legítimas o por lo menos impunes. En consecuencia la crisis del Estado, es además de todo lo que se escribió, también una crisis moral.

La reformulación del Estado no requiere, entonces, sólo una teoría de la política, o sólo una teoría sobre las nacionalidades o sobre la sociedad, no requiere sólo de un discurso popular o que hable del beneficio común; sino de un discurso ético creíble y, de una actitud y comportamiento del Estado correspondiente y coherente. Resulta curioso: en el apogeo del pragmatismo, la sociedad descubre nuevamente la necesidad de la moral pública y privada como fundamento del orden legítimo y plenamente consensuado.

Bibliografía

- ALVATER, Elmar Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado En SONNTAG, H. y VALENCILLO, H. (compds.) El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XII, México. 1986.
- BOBBIO, Norberto. Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. Fondo de Cultura Económica, 1era. edición, México, 1986.
- CEPAL-UCB. Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia. La Paz, 2000.
- CORDOVA, Arnaldo. Sociedad y Estado en el mundo moderno. Editorial Grijalbo, S:A. (Teoría y Praxis), México, 1976.
- DELICH, Francisco J. El colapso del Estado. mimeo, Córdoba, 1993.
- FALETTO, Enzo. La especificidad del Estado en América Latina. Revista de la CEPAL No. 38, Agosto de 1989.
- HOBBSBAWN, Eric. Historia del siglo XX. Ed. Crítica, 1997.
- IBARRA, David. Los acomodados de poder entre el Estado y el mercado. Revista de la CEPAL No. 42, Diciembre de 1990.
- IANNI, Octavio. La Formación del Estado Populista en América Latina. Mexico: Ediciones ERA, 1984.
- IANNI, Octavio. Populismo y relaciones de Clase. En Populismo y relaciones de Clase en Latinoamérica. Mexico: Serie Popular ERA, 1973.
- IONESCU Ghita y GELLNER, Ernest (Comp). Populismo. Sus significados y características nacionales. Buenos Aires: Amorrortu editores. 2002.
- KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad. UNAM, México, 1980.
- KAPLAN, Marcos. La crisis del Estado Nacional Latinoamericano. UNAM, México, 2002.
- LESSA, Carlos. Política Económica: ¿ciencia o ideología?. Revista de la CEPAL No.7, Abril de 1979.
- MENDEZ, V. Sofía. La crisis internacional y la América Latina. CIDE-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- MENDOZA, Gerardo. Equidad y Desarrollo en América Latina. PROMEC-FACES-UMSS, Cochabamba, 2000.
- MENDEZ, Armando. Bolivia: la crisis del Estado. Mimeo, La Paz, 2003.
- NUÑEZ DEL PRADO, Arturo. Reflexiones sobre el Desarrollo y la responsabilidad del Estado. PROMEC-FACES-UMSS, Cochabamba, 1999.
- O'CONNOR, James. Estado y capitalismo en la sociedad contemporánea. Ediciones Periferia, S.R.L., México, 1996.
- OFFE, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Madrid, Alianza, 1990.
- PNUD. El Estado al centro del cambio. La Paz, 2007.
- POULANTZAS, Nicos. Hegemonía y dominación en el Estado moderno. Cuaderno Pasado y Presente No.48 , México 1977.
- RAMOS, Pablo. Principales paradigmas de la política económica. 1era. edición, Bolivia, 1983.

- RAMOS, Pablo. El papel del Estado en la Política Económica. Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, 1984.
- SALAZAR, José. El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- URIOSTE, Miguel. El Estado anticampesino. Ed. CINCO-ILDIS, 1era. edición, Bolivia, 1984.
- ZEBALLOS, José V. Política Públicas. mimeo, 1984.