

ESTADO Y DESARROLLO DESPUÉS DEL DESGUACE
Notas para una reforma política del Estado^(*)

Carlos M. Vilas^()**

I

La metáfora del “Estado ausente” es frecuente en ambientes políticos, académicos y del público en general. Hace referencia a la imagen proyectada por un Estado que, como resultado de la implantación del modelo neoliberal, se desentendió de un conjunto amplio de responsabilidades de conducción política y promoción del bienestar. Las privatizaciones y la desregulación amplia transfirieron a actores particulares responsabilidades, decisiones y atribuciones hasta entonces desempeñadas por el sector público estatal. Las causas que condujeron a la implantación de ese modelo son múltiples y han sido analizadas y discutidas por una amplia bibliografía que nos releva de dedicarles espacio aquí. Las dificultades crecientes experimentadas por los diseños macroeconómicos previos y su tendencial agotamiento; las recomendaciones de ajuste de varias agencias multilaterales y de gobiernos de fuerte peso en la escena internacional; las experiencias de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan; el modo en que se manejó la cuestión del endeudamiento externo; la difusión amplia de la ideología del individualismo posesivo y del utilitarismo social a través de medios de comunicación e instituciones académicas, gravitaron de variada manera y en desigual medida en las decisiones que condujeron a la adopción de ese modelo.¹

Sin embargo fue advertido en su momento por algunos analistas, y hoy existe una amplia evidencia al respecto, que lo que se verificó en la implantación y desempeño de ese modelo no fue una huída o desaparición del Estado, sino una reorientación y restructuración de grandes proyecciones en sus objetivos, estrategias de acción y recursos y aparatos institucionales.² El Estado no “se fue”, pero la redefinición profunda de sus roles y, en particular, el cambio en sus modalidades de relación con los agentes económicos privados y los actores sociales, consolidó una estructura de poder que venía gestándose en el marco de las tensiones y conflictos de los años setenta y posteriores. El Estado institucionalizó la hegemonía de ciertos grupos económico-financieros y redefinió la vinculación con el capitalismo global.³ Los resultados recogidos por este modelo –por ejemplo, deterioro y desintegración del sistema productivo, desindustrialización y consiguiente pérdida de capacidades científicas y técnicas, priorización de las actividades financieras y especulativas, creciente desigualdad y amplio deterioro social, inseguridad, promoción de una ética utilitarista y ventajera, corrupción-- no fueron

(*) Documento presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública (Córdoba, 27-29 de Noviembre 2003). Versión preliminar para comentarios.

(**) Director del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) en representación del Gobierno Nacional. Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor. cvilas@ciudad.com.ar

¹ Por ejemplo Juan Francisco MARTIN SECO, **La farsa neoliberal**. Madrid: Editorial Temas de Hoy, 1995; Pedro MONTES, **El desorden neoliberal**. Madrid: Trotta, 1996; Arthur MAC EWAN, **¿Neoliberalismo o democracia?** Barcelona: Intermón/Oxfam, 2001.

² Vid por ejemplo David IBARRA, **Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina**. México: UNAM, 1990; Consuelo AHUMADA, **El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana**. Bogotá: El Áncora Ediciones, 1996; Carlos M. VILAS, “La reforma del Estado como cuestión política”. **Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política** vol. 2 N° 4 (agosto 1997) 87-129; Héctor GUILLÉN ROMO, **La contrarrevolución neoliberal**. México: Ediciones ERA, 1997.

³ Vid por ejemplo Elvira CONCEIRO BORQUEZ. **El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista**. México: ERA, 1996; Hugo FAZIO R., **Mapa actual de la extrema riqueza en Chile**. Santiago de Chile: Universidad ARCIS, 1997; Eduardo BASUALDO, **Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP, 2000; Enrique VÁSQUEZ HUAMÁN. **Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú**. Lima: Universidad del Pacífico, 2000.

resultado de una ausencia de Estado sino de una reorientación del Estado en función de otros objetivos y prioridades.

El aspecto más visible de estas transformaciones fue el achicamiento físico y presupuestario del aparato del Estado y la eliminación o contracción de una variedad de instrumentos de gestión y de facultades de conducción y administración vinculados a funciones y objetivos ahora abandonados o severamente constreñidos: la utopía del *Estado mínimo* epitomizada en las privatizaciones de activos y servicios públicos. Ese achicamiento abonó la metáfora de la ausencia, por contraste con la amplia gama de modalidades e instrumentos de gestión de los esquemas anteriores. El correlato de la metáfora fue la reducción de la cuestión de la “reforma del Estado” a su dimensión cuantitativa, producto a su turno de la primacía de los objetivos de equilibrio fiscal –de hecho, superávit del gasto público primario— a fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados del endeudamiento externo.⁴ El cuadro siguiente ilustra el grado extremo que este enfoque alcanzó en Argentina, en comparación con un grupo de países de Europa, Asia y el Hemisferio Occidental.

TAMAÑO RELATIVO DEL ESTADO EN VARIOS PAISES A FINES DE LA DECADA DE 1990

PAIS	CONSUMO DEL GOBIERNO(*)	GASTO PUBLICO CORRIENTE (**)
ARGENTINA	3	1.1
ALEMANIA	20	32.1
CHILE	6	17.3
COREA	12	14.7
ESPAÑA	16	34.9
ESTADOS UNIDOS	16	21
FRANCIA	19	44.6
ITALIA	16	45.4
MALASIA	11	15.5
REINO UNIDO	21	39.6
SUECIA	26	43.2

(*) Como % del PIB, 1998

(**) Como % del PIB, 1997

Fuente: World Bank, *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*. Washington D.C.: The World Bank, 1999, cuadros 13 y 14.

Al propio tiempo que se impulsó este achicamiento del Estado en su dimensión de gestión y operación, la promoción de los nuevos objetivos y metas –genéricamente codificados en el denominado “Consenso de Washington”– y su contribución al fuerte incremento de la concentración de los recursos y una mayor desigualdad social, puso de relieve la dimensión sustantiva del Estado en su papel institucionalizador de estructuras de poder. La transferencia de recursos, capacidades de decisión y mecanismos de conducción a los agentes más concentrados de la economía, y la consiguiente abdicación de atribuciones soberanas tuvo lugar al mismo tiempo que se registró un refuerzo de las capacidades decisorias requeridas para dar viabilidad y estabilidad a los nuevos acuerdos de poder y a las nuevas modalidades de articulación público/privado. La reorientación y reestructuración del Estado en función de los nuevos objetivos se llevó a cabo a través de un refuerzo claro de su capacidad de decisión política y de conducción del todo social, como quedó evidenciada por la profusa producción normativa legal. Por su parte, la contracción de los recursos financieros asignados a salud, educación, seguridad social y similares contrastó con el incremento de los presupuestos que financiaban las

⁴ Vid Carlos M. VILAS, “El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno”. *Foro Internacional* 163 (julio-setiembre 2001) 421-450.

capacidades coactivas e imperativas del Estado y, sobre todo, la satisfacción de los compromisos fiscales derivados del creciente endeudamiento externo.

La atención puesta por la mayor parte de la literatura referida a la reforma del Estado en cuestiones instrumentales y procesales dificultó una clara conceptualización política de este proceso. Conceptualización política no en términos de tal o cual ideología, sino en lo que ese proceso denotó de cambios en las relaciones de poder y en la consiguiente asignación de ganancias y de pérdidas entre actores. Mucho más que una reforma institucional o administrativa del Estado, tuvo lugar su reforma política, y en todo caso aquélla fue consecuencia directa de ésta.

El desenvolvimiento de este esquema condujo, es bien sabido, a graves crisis que alimentaron la insatisfacción social en un número de países de Sud América, entre los cuales se incluye Argentina. Protestas masivas, movilizaciones populares y cuestionamientos políticos que provocaron graves tensionamientos institucionales y forzaron cambios no programados de gobierno. Sin perjuicio de las variaciones que se advierten en los temas detonantes de la protesta o en las formas de la acción colectiva, parece fuera de duda que lo que está en discusión en los acontecimientos recientes es la estructura de poder que se gestó en las últimas dos décadas al calor del ajuste macroeconómico y las consiguientes reformas institucionales. Más que la “governabilidad de las democracias”, lo que aparece cuestionado por la protesta popular es propiamente el diseño global macroeconómico y macropolítico.

II

Los escenarios que comienzan a vislumbrarse a partir de esos acontecimientos están cargados de interrogantes. ¿Qué tipo de Estado, en particular qué tipo de relación entre el Estado, los agentes de la economía y los actores sociales, habrá de configurarse a partir de la crisis del modelo reciente y de su amplio cuestionamiento social? ¿Con qué objetivos y alcances? ¿Cuál será la estructura organizativa del nuevo rediseño? ¿Cuáles sus referentes sociales y su eje de poder?

Un punto de partida para elaborar hipótesis que den un principio de respuesta a esas interrogantes consiste en reconocer la existencia de tres niveles u órdenes de cuestiones en el análisis de la realidad y en la construcción de alternativas políticas y sociales. El primero de esos niveles es *doctrinario* y expresa siempre una determinada moral social: resume el deber ser de toda acción colectiva, identifica sus grandes objetivos, expresa lo que debe buscarse y lo que debe evitarse. Es, por lo tanto, una dimensión normativa. Todas las doctrinas políticas expresan siempre una concepción moral y una enunciación del deber ser de la conducta individual y colectiva. El segundo de esos niveles es el *político*: indica lo que se puede hacer a partir de una situación objetiva determinada, define estrategias para consolidar o modificar relaciones de poder, elabora e implementa cursos de acción, orienta en la construcción de consensos, identifica las fuerzas propias, las aliadas y las contradictoras. El tercer nivel es el de la *técnica*: apunta a los recursos, procedimientos y medios que la política moviliza en función de los objetivos que la doctrinaria señala. En palabras breves: la doctrina decide qué se debe hacer, la política decide qué hacer y cómo hacerlo, la técnica define con qué recursos e instrumentos hacerlo.⁵

Existe una gradación o jerarquización de esos tres niveles: el doctrinario ordena al político y al técnico, el político se subordina al doctrinario y ordena al técnico, y el técnico se subordina a los otros dos. Grandes desastres se han abalanzado sobre las sociedades cada vez que ese ordenamiento resultó

⁵ Para mayor desarrollo de este punto vid Alfredo Eric CALCAGNO y Eric CALCAGNO, **Para entender la política. Entre la ilusión de lo óptimo y la realidad de lo pésimo**. Buenos Aires: Editorial Norma, 1999.

trastocado. Así, cuando la doctrina sustituye a la política, se presentan fenómenos de voluntarismo y de ideologismo que antes o después conducen al fracaso de los emprendimientos; al revés, cuando la política se emancipa de la dimensión moral o doctrinaria, se desbarranca en el oportunismo. Cuando la técnica suplanta a la doctrina aparecen el instrumentalismo y la amoralidad; el enriquecimiento particular u otras ventajas individuales son colocadas por encima del bienestar general.

Los esquemas neoliberales ofrecen un ejemplo reciente y muy convincente de los males que la alteración de esa gradación acarrea a las sociedades que incurren en ella. Metas de tipo fiscal y financiero fueron erigidas como objetivos prioritarios de la conducción política, en detrimento de grandes objetivos como la libertad, la igualdad, el bienestar, la justicia, la soberanía nacional. Para legitimar esta abdicación, se impulsó la difusión de ideologías justificantes desde los medios de comunicación e instituciones de investigación y docencia. El deterioro de las condiciones de vida y de las capacidades de acción soberana, la desintegración progresiva del tejido social, la desarticulación territorial, fueron legitimados como costos inevitables y transitorios que había que pagar sin posibilidad de alternativa para hacer frente a lo que se presentaba como un “cambio de época” y saborear las dulzuras de la globalización. Similar legitimación recibió la distribución social abiertamente desigual de los costos que debían abonarse. La doctrina de las *democracias de mercado* difundida desde inicios de la década de 1990 desde la Casa Blanca resumió bien la subordinación de los diseños políticos a determinadas metas y criterios técnicos de la economía neoclásica. La democracia fue legitimada según su eficacia para garantizar una particular organización de la economía; todo lo que se apartara de esas metas y cuestionara esa organización desvirtuaba el carácter democrático del régimen político.

Esta visión del mundo y no sólo de la política y la economía fue dotada de carácter normativo a través de un conjunto de decisiones y definiciones de tipo político de carácter supranacional, en cuya edificación el papel de los Estados individuales fue tan decisivo como el de algunas agencias financieras multilaterales. De manera coincidente, Estados nacionales capturados por élites burocráticas y empresariales articuladas a los nuevos escenarios globales del poder, y organismos multilaterales, han generado una estructura institucional que un autor denominó “derecho constitucional supranacional” del neoliberalismo, y del cual la red de tratados bilaterales y multilaterales de garantías de inversiones son un muy estratégico ingrediente.⁶

Este modo de enfocar la relación entre política y economía contrasta abiertamente con la forma de encarar la cuestión por muy amplios sectores de nuestras sociedades. Las masivas movilizaciones sociales recientes en varios países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú) y sus efectos políticos explicitan una caracterización popular de la democracia que trasluce un ideal normativo y pone énfasis en su eficacia para generar transformaciones económicas e institucionales. A su turno esa caracterización está vinculada a una cierta idea de justicia que acuerda legitimidad a las instituciones y a los procedimientos que ellas enmarcan en función de los objetivos perseguidos y los logros alcanzados. Un régimen democrático implica, en este sentido, el funcionamiento efectivo de determinadas instituciones y procedimientos así como la eficacia de esas instituciones y procedimientos para mejorar, en un sentido de progreso, la calidad de vida de la población y de ensanchar los márgenes de autonomía en la inserción a los mercados y las estructuras de poder internacionales. Explícita o implícitamente se reconoce en la democracia una potencialidad reformadora de la realidad social y económica y de las relaciones internacionales. Con variantes menores, esta ha sido la concepción

⁶ La expresión pertenece a Stephen GILL, “The Emerging World Order and European Challenge”, en Ralph MILIBAND y Leo Panitch eds. **New World Order? The Socialist Register**. London: Merlin Press, 1992:157-196. Sobre los tratados de garantía de inversiones, vid Santiago PANELLO, “La protección de las empresas privatizadas prestadoras de servicios públicos bajo los tratados bilaterales de inversión”. **La Ley** LXVII (176) 12 de septiembre 2003. También www.worldbank.org/icsid/model-clauses-spa/main-spa-htm.

democrática de los grandes proyectos políticos que contribuyeron a darle su fisonomía moderna a nuestras repúblicas. En el fondo, esta concepción entronca con las versiones clásicas de la teoría política que vinculan el ejercicio de la política a la consecución del bien común o del bienestar general.

Lo anterior tiene como corolario que cualquier discusión sobre la construcción o al menos el esbozo de una alternativa debe comenzar por la dimensión de los objetivos: el deber ser y el para qué de la construcción alternativa y, en nuestro caso, del diseño del Estado en su relación con la sociedad y la organización económica.

III

En nuestro país los grandes objetivos de la construcción estatal están enunciados de manera normativa general en el Preámbulo de la Constitución Nacional: constituir la unión nacional en el marco del federalismo, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, asegurar los beneficios de la libertad para las generaciones presentes y venideras y todos quienes habiten el suelo nacional. La parte dogmática de la Constitución explicita esos objetivos en términos de derechos, deberes y garantías —es decir, sustantiva el concepto constitucional de ciudadanía— y la parte orgánica establece las instituciones que deben hacerlas efectivas.

Sucesivas reformas al texto original de 1853 ampliaron el plexo de derechos, deberes y garantías que dan cuerpo a los grandes objetivos de la construcción estatal: la de 1949, que introdujo de manera pionera los llamados derechos *de tercera generación*, la reforma de 1957 que, aunque derogó la anterior, debió incluir por presión social el artículo 14 bis que sintetiza el plexo de derechos sociales; la reforma de 1994, que incluye un capítulo dedicado a los “nuevos derechos y garantías” (arts. 36 a 43).

De manera muy sencilla puede decirse que estas enunciaciones constitucionales resumen el grado de desarrollo alcanzado por la conciencia colectiva de justicia prevaleciente en la sociedad: el deber ser de la vida en común. Por lo tanto no son enunciaciones taxativas ni rígidas; están abiertas al desarrollo progresivo de esa conciencia, nutrido por las experiencias propias y de otras sociedades. Más aún, esa misma conciencia de justicia es la que asigna significado efectivo y proyecciones reales a las enunciaciones constitucionales más allá de la literalidad de los textos.⁷

Ello así porque las instituciones --jurídicas, económicas o de otra índole-- son mucho más que definiciones de normas y procedimientos o *reglas del juego* de la interacción social.⁸ La regularización de la conducta individual y colectiva que ellas implican incorpora un conjunto amplio de valores, actitudes, expectativas, preferencias y aspiraciones de los seres humanos. Por lo tanto su vigencia efectiva depende tanto de la textualidad de las enunciaciones formales, como del modo en que la gente las vive cotidianamente. Existe en este sentido en toda sociedad una conflictividad abierta o latente

⁷ Vid Arturo Enrique SAMPAY, **Constitución y pueblo**. Buenos Aires: Cuenca Ediciones, 1973, y “El cambio de las estructuras económicas y la Constitución argentina”, en **Boletín Informativo de Derecho Constitucional** N° 1 (Diciembre 1973) 35-43.

⁸ La conceptualización de las instituciones como sistema de normas y procedimientos que reglan el derecho de propiedad pertenece a Eric FUROBOTN y Rudolph RICHTER, “The New Institutional Economics: An Assessment”, en F. FUROBOTN y R. RICHTER eds. **The New Institutional Economics**. College Station, Tx.: Texas A&M University Press, 1991:1-32. La caracterización como reglas del juego corresponde a Douglass C. NORTH, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. Vid una discusión crítica de estos enfoques en Carlos M. VILAS, “La piedra en el zapato: Estado, instituciones públicas y mercado”, en Leticia CAMPOS ARAGÓN, coord. **La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación: Un debate inicial**. México: UNAM, 2002:13-39.

referida a la pluralidad de “lecturas” y vivencias que diferentes actores colectivos tienen de las instituciones.⁹

Misión central del Estado es la preservación de la unidad fundamental del todo nacional por encima de esa pluralidad de percepciones e interpretaciones, pero con cabal respeto a ella en la medida en que no pone en riesgo la sobrevivencia armónica del conjunto. Tarea ésta particularmente compleja en la Argentina de hoy. En efecto: se requiere siempre un cierto grado de homogeneidad social para la formación de cualquier unidad política y en particular para una de carácter democrático. La polarización de los escenarios sociales durante la última década, agravada en años recientes, incrementa la heterogeneidad y la fragmentación social. Las *comunidades imaginadas* de grandes agregados socioculturales como la nación o la clase, las dimensiones estructurales que les daban sustento —el mercado de trabajo, la acumulación extensiva— y las grandes organizaciones especializadas en la agregación de intereses —partidos políticos, sindicatos— han cedido terreno a una multiplicidad de identidades segmentarizadas y contingentes.

Las enormes distancias en oportunidades y estilos de vida entre los muy ricos y los muy pobres, entre los integrados y los marginados, conspiran contra el desarrollo de sentimientos sólidos de solidaridad y de común pertenencia a la *res publica*. Desigualdades sociales profundas cuestionan la efectiva vigencia de códigos compartidos de referentes y significados que hacen posible sentimientos de identidad y de solidaridad más allá de los grupos de pertenencia o de identificación inmediatos. Esos códigos se desarrollan y transmiten a través de procesos sociales e instituciones públicas y privadas: escuelas, medios de comunicación, iglesias... El discurso cívico integrador de las instituciones democráticas pierde credibilidad ante la evidencia cotidiana de la exclusión social y de sus lógicos correlatos: la impunidad, la prebenda, la corrupción, la inseguridad.¹⁰

El Estado debe orientarse en consecuencia a cerrar esas brechas generadas por la dinámica del modelo neoliberal y por sus propias modalidades de intervención política, eliminando los obstáculos que la organización económica y su asignación de recursos levantan contra una efectiva igualdad de derechos y de oportunidades, y generando políticas encaminadas hacia ese fin. La soberanía del mercado y su priorización de las utilidades particulares debe ceder paso a la soberanía nacional y la promoción del interés general.¹¹

⁹ Vid por ejemplo Carlos M. VILAS, “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. **Reforma y Democracia. Revista del CLAD** 18 (octubre 2000) 25-76. También José NUN, **Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000:97 y sigs.

¹⁰ En palabras de Herman Heller: “Hay un cierto grado de homogeneidad social sin el cual no resulta posible la formación democrática de la unidad. Ésta cesa de existir allí donde las partes del pueblo políticamente relevantes no se reconocen ya en la unidad política, allí donde no alcanzan ya a identificarse en modo alguno con los símbolos y representantes del Estado. En ese momento se ha quebrado la unidad y se tornan posibles la guerra civil, la dictadura, la dominación extranjera”. Herman HELLER, **Escritos políticos**. Madrid: Alianza Universidad, 1985:262 (publicado originalmente en 1928).

¹¹ Varias constituciones provinciales, así como la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, otorgan jerarquía constitucional a esta obligación, tomada de la Constitución italiana de 1946 e introducida en nuestro derecho público por la Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1962, cuando establece: “*Todos los habitantes son iguales ante la ley. Incumbe al Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la igualdad y la libertad de los individuos, impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad*” (artículo 8). Posteriormente el texto fue adoptado, casi sin variantes, por las constituciones de Jujuy, La Rioja, San Luis, Neuquén, Río Negro y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por ejemplo, esta última, tras reconocer en su art. 11 que “Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley” establece que “*La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad*”.

Se requiere por lo tanto un Estado que recupere su capacidad de conducción del todo social en función de aquellos grandes designios doctrinarios. Ello implica ante todo capacidad para definir democráticamente objetivos y cursos de acción política institucional y para transformarlos en acciones efectivas. *Democráticamente*: es decir con atención a las iniciativas emanadas de la sociedad en ejercicio de los derechos y deberes que le son propios, estimulando la participación de la comunidad organizada y la creatividad ciudadana, y asignando recursos para ello.

Es éste un cometido eminentemente político que admite una variedad de formatos operativos. Ellos contemplan un arco relativamente amplio de articulaciones entre la responsabilidad estatal de conducción, la dinámica de los agentes de la economía y los actores de la sociedad. El respeto y la promoción de los intereses particulares legítimos no es incompatible con el papel orientador general del Estado. Así lo indica la experiencia recogida por los países del norte de Europa después de la segunda guerra mundial, tanto como la de otros del Sureste de Asia y del Pacífico industrialización reciente del Asia y el Pacífico. La sinergia estrecha registrada entre el Estado y los actores de la economía, a partir de la aceptación por éstos de los grandes objetivos y metas definidos por aquél, se basó en el desarrollo de muy alto nivel de las capacidades estatales en materia de recursos humanos, promoción del desarrollo científico y técnico, disseminación de información pertinente y actualizada, la puesta en funcionamiento de instrumentos de promoción, etcétera. El estímulo a la actividad económica privada fue compatible con el desarrollo de capacidades institucionales de fiscalización y control, así como la adopción, cuando se lo estimó necesario, de herramientas de gestión directa de determinados aspectos de la producción o la comercialización.¹²

Una de las características del modelo neoliberal aplicado en nuestro país es que la política de privatizaciones incluyó, junto con la transferencia o concesión de los activos físicos, la privatización de las decisiones, incluso de aquéllas que repercuten directamente sobre la salud, la seguridad, el medio ambiente o las perspectivas de desarrollo. El Estado resignó por lo tanto capacidad de dirección en beneficio de motivaciones pecuniarias particulares, sustituyendo en no pocas ocasiones el normal riesgo empresario con subsidios generosos y protecciones abusivas. Los órganos de control, fiscalización y regulación quedaron convertidos, en su enorme mayoría, a estructuras formales enteramente funcionales a este esquema de delegación total. Controlaron poco y controlaron mal, haciendo el juego a un Estado cómplice del capitalismo depredador. La enunciación constitucional o legislativa de los derechos de los usuarios y consumidores quedó en la mayor parte de los casos como retórica vacía, ante la complicidad estatal con las triquiñuelas y chicanas de empresas monopólicas y en general abusivas.

La recuperación de la capacidad estatal de conducción demanda en consecuencia una profunda revisión de los organismos de control, fiscalización y auditoría, así como un severo escrutinio del modo en que se ejecutaron los contratos de concesión y similares acordados en estas materias, y la puesta en funcionamiento de mecanismos institucionales de defensa de la competencia. Un Estado que sea efectivo promotor del bienestar y del desarrollo debe respetar, ciertamente, la razonable percepción de utilidades por parte de los inversores privados, como retribución justa de su capital. Esa rentabilidad debe estar acorde, sin embargo, con las características de la actividad y las de su entorno societal y con la calidad y extensión de los bienes que se generan.

¹² Vid por ejemplo Ugo PIPITONE, **La salida del atraso: un estudio histórico comparativo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994; Linda WEISS, **The Myth of the Powerless State**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999; Robert WADE, **El mercado dirigido**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Para las empresas de negocios los individuos y las familias son clientes. Esto en principio no está mal y tiene lógica. Pero para el Estado esos mismos individuos y familias son por definición sujetos portadores de derechos. Desde esta perspectiva integradora, la sociedad es mucho más que un agregado de usuarios y consumidores. La garantía efectiva de esos derechos reclama por lo tanto una eficaz promoción directa e indirecta del Estado, a través de sus propias instituciones, como mediante una dinámica articulación con las múltiples expresiones asociativas de la comunidad.

A su turno, la promoción de esas iniciativas debe inscribirse en una modificación profunda de los mecanismos de representación política, sobre todo en algunas provincias, pero también en el plano nacional. La reforma de la política, sin embargo, no puede quedar recluida a cuestiones financieras o procedimentales. La sociedad argentina reclama cambios en estos aspectos, pero sobre todo demanda *otra* política. Una política que se haga cargo de sus aspiraciones de justicia, de una vida digna, de seguridad, de empleo remunerador, de educación formadora y emancipadora, de oportunidades de progreso para todos y para todas. Una política que sea expresión de la búsqueda de bien común –con las limitaciones que éste siempre tiene en la vida real, pero en todo caso con limitaciones equitativamente distribuidas y libremente aceptadas por el conjunto social.

La promoción del desarrollo en estos términos requiere, entre otros, la disponibilidad de recursos financieros de los que el Estado hoy carece. Dadas las condiciones conocidas del relacionamiento con el sistema financiero internacional y los acreedores externos, muy poco si algo es lo que Argentina puede esperar de recursos frescos de afuera, por muchos años. Por lo tanto, el compromiso con el desarrollo y el bienestar reclama una reformulación amplia del sistema tributario, eliminando su enorme regresividad y en particular las múltiples exenciones y elusiones que le caracterizan. Al igual que los sistemas tributarios de los países capitalistas desarrollados, debe pagar más quien más tiene y quien más gana. El tributo es una de las dimensiones fiscales de las obligaciones de la ciudadanía y expresión del mínimo ciudadano de solidaridad comunitaria, aunque esto se haya olvidado tras más de una década de neoliberalismo e impunidad. Una reforma de este tipo dotará al Estado de los recursos requeridos para financiar la estrategia de reactivación y desarrollo, reduciendo significativamente las restricciones que derivan de la precaria articulación externa. Concomitantemente, debe mejorarse la capacidad del Estado para asignar esos recursos a finalidades prioritarias.

IV

La exposición de las secciones precedentes es ciertamente incompleta en cuanto a los temas que cubre. Su finalidad no consiste en ofrecer un recetario o un listado completo de las tareas que deben encararse para resituar al Estado en su papel indelegable e incuestionado de conductor de la multiplicidad social, dotándolo de nuevas capacidades para el cumplimiento de objetivos más ambiciosos y acordes con las aspiraciones de nuestro pueblo.

Se ha intentado más bien destacar la naturaleza política de esas tareas, y ello en varios sentidos o dimensiones. *Política*, ante todo, porque tiene que ver con la redefinición en curso de la estructura de poder que enseñoreó sobre la Nación a lo largo del último cuarto de siglo. *Política* también porque refiere a varias de las misiones y cometidos fundamentales del Estado en cuanto institucionalización de relaciones de poder y de criterios de legitimidad. *Política*, en fin, porque orientada por principios doctrinarios que están presentes desde el origen de nuestra vida como sociedad organizada, define consiguientemente los cursos de acción que es posible emprender con perspectivas de éxito en situaciones concretas, precisa metas, moviliza recursos y los asigna convenientemente a través de la selección de las técnicas, procedimientos y herramientas más eficaces para el logro de objetivos colectivos.