

El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación*

Ludolfo Paramio

Instituto de Políticas y Bienes Públicos
(CSIC, Madrid)

La retirada del Estado

La primera mitad de los años noventa estuvo marcada en el imaginario latinoamericano por las ideas propias del nuevo paradigma neoliberal que se había venido imponiendo a causa de la crisis de la deuda. Al extenderse el convencimiento de que el modelo de posguerra había llegado a un callejón sin salida, del que sólo era posible salir reduciendo drásticamente el peso del Estado en la economía, se fue extendiendo paralelamente la idea de que el Estado era el problema, no la solución.

De forma no siempre implícita, esta idea llevaba a la conclusión de que, a medida que el Estado retrocediera, los problemas sociales se verían resueltos por el mercado, por unos mercados que podrían funcionar libremente y sin distorsiones. La convicción de que la sociedad se autoorganiza eficientemente en ausencia de interferencias del Estado -que años después llevaría al desastre a la Administración norteamericana en Irak-, pese a ser tan ingenuamente ideológica encontró buena acogida entre un público ilustrado de técnicos y políticos que buscaban un nuevo paradigma tras la ruina del anterior.

Analizando el paso del keynesianismo al monetarismo (Hall, 1993), se puede pensar que los paradigmas de políticas siguen un curso similar a los paradigmas científicos. Como en su momento había señalado Thomas Kuhn (1962), los científicos, pese a considerarse y ser considerados el mejor ejemplo de un pensamiento crítico, tienden a aferrarse a un marco teórico (paradigma) que se ha demostrado anteriormente eficaz para resolver un problema de envergadura ('ejemplar'). Y sólo lo abandonan cuando este marco les crea crecientes anomalías para entender la realidad, momento en el que, a partir de ideas antes marginales, se articula un nuevo paradigma.

Este sería el caso de la recuperación de las ideas de Hayek y de Milton Friedman, que pese a la sólida posición de éste en Chicago, y a la fuerte influencia que había alcanzado, seguían siendo minoritarias hasta los años ochenta. Y es fácil entender que el paradigma keynesiano, construido a partir de un 'ejemplar' -las políticas anticíclicas contra el desempleo- había venido acumulando anomalías al enfrentarse a situaciones para las que no estaba pensado: alta inflación y creciente apertura de las economías nacionales, tras la erosión de las reglas sobre movimiento de capitales diseñadas en Bretton-Woods.

El problema es que en América Latina el nuevo paradigma neoliberal se enfrentaba a un contexto especial. El punto de partida eran sociedades muy desiguales, en las que en muchos casos los años de alto crecimiento no habían podido compensar tasas demasiado altas de crecimiento de la población. La intervención del Estado no había logrado integrar a toda la sociedad en un sistema de protección social universal, sino que se habían desarrollado sistemas segmentados vinculados al trabajo formal, en el sector público o en las grandes empresas privadas.

Eso quería decir que la retracción del Estado dejaba sin protección social a quienes perdían su empleo en el sector público. Por otra parte, la apertura comercial obligaba a las empresas privadas a reducir empleo para ganar en competitividad, y en muchos casos iba acompañada de la desaparición de las más pequeñas o menos capaces de competir con las importaciones. El resultado fue un aumento de la

* Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, 4-7 de noviembre de 2008.

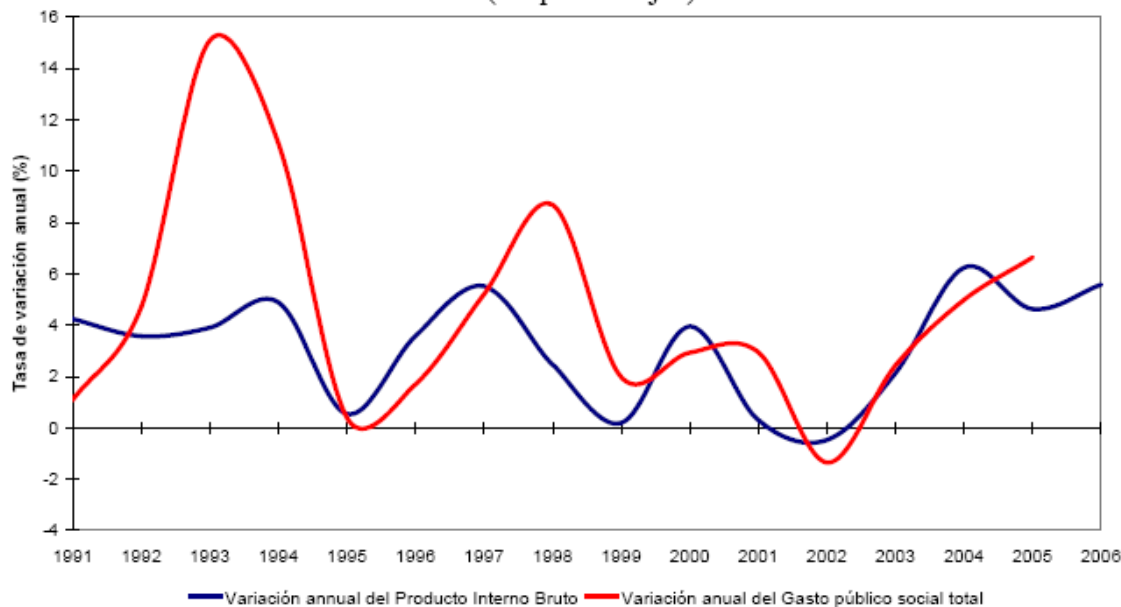
informalidad en el conjunto de la región, entre 1980 y 1999, del 40,2 al 48,5% de la población empleada (Klein y Tokman, 2000).

La pérdida de cobertura social significó un fuerte empeoramiento para los trabajadores que perdieron su empleo formal, aunque paralelamente se produjera un esfuerzo notable para combatir la pobreza y la pobreza extrema. Entre 1990 y 1997 la pobreza bajó del 48,3 al 43,5%, y la pobreza extrema del 22,5 al 19,0% (CEPAL, 2007b). El problema es que esta tendencia se rompió a partir de 1998, fecha desde la que las economías de la región entraron en un nuevo período de crisis y alta volatilidad del crecimiento a consecuencia del choque externo provocado por la crisis asiática.

Con un repunte excepcional en 2000 (2,4%), el PIB por habitante se frena en 1998 y es negativo en 1999, 2001 y 2002, crece sólo moderadamente en 2003 y ya de forma significativa (4,8%) al año siguiente (CEPAL 2007a). Esto significa en primer lugar que se ven frustradas las expectativas de progreso y crecimiento estable que habían generado las reformas estructurales, y en general las promesas del nuevo paradigma. Pero significa además que en los años de evolución negativa del PIB por habitante vuelven a crecer la pobreza y la pobreza extrema, aunque no de forma espectacular.

La limitada base fiscal de los Estados latinoamericanos, por otra parte, se traduce en un comportamiento procíclico del gasto social. “En respuesta a las restricciones presupuestarias de los gobiernos, el gasto social sigue una tendencia altamente procíclica, aumentando con los incrementos del producto y disminuyendo cuando éste se retrae. Este comportamiento refleja no sólo una política macroeconómica equivocada sino que, además, no permite una política de compensación de riesgos sociales frente a situaciones de contracción en la actividad económica” (CEPAL, 2007b: 7).

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 países a): VARIACION ANUAL DEL GASTO SOCIAL TOTAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social y de cuentas nacionales.

Con ello es inevitable que se refuerce la percepción de que los gobiernos no son capaces de atender las necesidades sociales en momentos de crisis. Rodrik (2001) había señalado que la insuficiencia de políticas sociales universales era una de las fuentes principales del sentimiento de inseguridad económica extendido por América Latina, pero que para reducir este sentimiento eran necesarias también políticas macroeconómicas, en particular sobre los flujos de capital y el tipo de cambio, que

contribuyeran más a la estabilidad de la economía real, y a la relajación del control que ejercen los mercados financieros sobre los instrumentos de la política macroeconómica.

Pero además Rodrik apuntaba a la necesidad de que los partidos y los parlamentos mostraran mayor sensibilidad a la demandas de seguridad económica, especialmente en los momentos desfavorables del ciclo. Y cabe temer que durante el nuevo período de crisis 1998-2003 los ciudadanos no percibieron esa sensibilidad, mientras que el sentimiento de amenaza era muy alto. Según el Latinobarómetro, en 2003 un 54% de la población de la región expresaba temor a caer en el desempleo.

También según el Latinobarómetro de aquel año, entre 1998 y 2003 la confianza en los gobiernos cayó del 28 al 24%, la confianza en los parlamentos (Congresos) del 27 al 17%, y la confianza en los partidos del 21 al 11%. Estas caídas eran más espectaculares si se tomaba como punto de partida 1997, año en el que la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas fue particularmente alta. En ese año, de alto crecimiento tras varios años del mismo signo, la satisfacción con la democracia fue del 41%, con un apoyo del 62%. En 2001, un año de caída tras el repunte de 2000, la satisfacción había bajado al 25%, y el apoyo al 48%.

La publicación en 2004 del informe del PNUD sobre la democracia en la región provocó un debate sobre los límites de la democracia en condiciones de desigualdad (la 'ciudadanía de baja intensidad' de Guillermo O'Donnell), además de un debate metodológico sobre lo que indicaban realmente las encuestas de Latinobarómetro y del PNUD. Pero no parece muy arriesgado pensar que ambas reflejaban una profunda insatisfacción ante la retirada del Estado en una coyuntura económica desfavorable para la región.

El regreso del Estado

Se podría tomar como punto inicial del regreso del Estado en América Latina el informe del Banco Mundial de 1997 sobre *El Estado en un mundo en transformación*, que coincide paradójicamente con el comienzo de la crisis asiática que revelaría no sólo la vulnerabilidad del nuevo modelo económico latinoamericano, sino sobre todo la inseguridad que creaba a los ciudadanos esa vulnerabilidad en condiciones de retirada del Estado.

Aunque el informe del Banco Mundial se movía dentro del horizonte de ideas propio de la década, apuntaba la necesidad de que los gobiernos se plantearan aumentar las capacidades del Estado para hacer frente a tareas que estuvieran inicialmente más allá de sus recursos económicos, humanos o técnicos. Es decir, recordaba que no se trataba sólo de recortar la presencia ineficaz o distorsionadora del Estado en la economía, sino también de afrontar tareas que el Estado debía cumplir para el buen funcionamiento de la sociedad y de los mercados: no bastaba con un Estado residual.

Al año siguiente se dio un nuevo paso (Burky y Perry, 1998) en la idea de que más allá de las reformas estructurales había una agenda de reformas institucionales necesarias para que los mercados pudieran funcionar de forma económica y socialmente eficiente. Y en 1999 una conferencia del Fondo Monetario Internacional (IMF, 1999) consagró el término 'reformas de segunda generación' para esa agenda. Menos de diez años después de la apoteosis del Consenso de Washington, el foco volvía a estar sobre el Estado.

Los cambios en las ideas son importantes, porque quienes toman decisiones lo hacen con frecuencia a partir del arsenal de ideas disponibles. Sin embargo es bastante evidente que el regreso a primer plano del Estado en América Latina se produjo sobre todo a partir de dos cambios políticos, muy poco relacionados en principio con las modas intelectuales de Washington, y menos aún con los avatares del mundo académico, y después a causa de un cambio económico sustancial.

El primer cambio político fue el triunfo arrollador de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales venezolanas de 1998. Independientemente de la variopinta colección de ideólogos voluntarios que se aproximaron de inmediato a su gobierno, parece lógico pensar que por su formación profesional y su trayectoria Chávez concebía su proyecto como un conjunto de medidas destinadas a dar un nuevo protagonismo al Estado en la sociedad y la economía venezolana, teniendo las fuerzas armadas, por supuesto, un papel central en su concepción del Estado.

El triunfo de Chávez, a su vez, no puede entenderse sin el fracaso del gobierno de Rafael Caldera frente a la crisis financiera heredada, con el impacto final añadido de la crisis asiática. El empobrecimiento de la sociedad venezolana, y de la clase media además, convirtió a Chávez en el perfecto candidato de protesta a causa de la total impopularidad de los dos grandes partidos tradicionales, AD y Copei, y de su historial previo como golpista contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez.

El segundo cambio político fue el colapso de la convertibilidad argentina y del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001. Ciertamente las dificultades crecientes de la economía argentina dentro del régimen de convertibilidad revelaron uno de los puntos débiles del Consenso de Washington -no haber entrado en precisiones sobre la forma de asegurar la estabilidad monetaria- y abrieron una profunda crisis en el FMI por haber seguido prestando a Argentina, pero imponiendo además unas condiciones crecientemente inverosímiles y contradictorias con la meta de restablecer el crecimiento.

Sin embargo tampoco fueron las críticas al FMI la causa del giro estatista en Argentina, sino las exigencias de la nueva situación creada por la suspensión de pagos (default) del país y por el vacío político al que se enfrentó primero el presidente Duhalde y del que surgió la presidencia de Néstor Kirchner en 2003. Ante la evidente necesidad de resolver la crisis de representación de 2001-2002, Kirchner optó por un Estado activista, que mostrara su voluntad y su capacidad para resolver los problemas sociales y económicos del país.

Tanto Chávez como Kirchner llegan al gobierno con una clara conciencia de que la agenda neoliberal ha fracasado a los ojos de los ciudadanos de sus respectivos países. La respuesta lógica, más allá de sus probables afinidades electivas, era la de asumir una gestión económica intervencionista -desde el punto de vista del paradigma anterior- que devolviera la fe en la sensibilidad y la capacidad de los gobiernos para hacer frente a los costes sociales de la crisis, sin limitarse a confiar en los mecanismos del mercado para salir de ella.

Pero es un tercer factor, económico, el que explica la consolidación de la nueva tendencia. La fuerte recuperación del precio de los hidrocarburos, que en el caso de Venezuela significó un incremento de casi el 50% de los ingresos fiscales en 2004 (Vera, 2008: 118), no sólo provocó el redescubrimiento de los recursos naturales como fuente fundamental de financiación del Estado, sino que vino seguida de un ascenso de los precios de las materias primas y los alimentos que amplió de forma sustancial los ingresos fiscales de muchos de los gobiernos de la región.

Al disminuir las restricciones fiscales de los gobiernos, era inevitable que éstos se plantearan una mayor ambición de las políticas públicas en respuesta a las demandas sociales y a la frustración de los electores por los resultados de los cambios económicos realizados en la primera mitad de los años noventa. Ahora no había razón para no ampliar el gasto social y las inversiones públicas, y por tanto existía el contexto propicio para un renacido protagonismo del Estado.

Por otra parte, la continua subida de los precios de los hidrocarburos hizo renacer la dinámica nacionalizadora de estos recursos en los países que los poseían, tras los años de privatizaciones totales o parciales. En el caso de Venezuela, la huelga de PDVSA condujo a una reafirmación del control estatal sobre la compañía, pero la tendencia general sería a la renacionalización o renegociación de contratos con las compañías privadas extranjeras, en Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Como también señaló el Latinobarómetro, la caída de la confianza en las instituciones democráticas había venido acompañada por una caída paralela de la confianza en los mercados y de la actitud favorable o al menos comprensiva hacia las privatizaciones. En un contexto distinto de la opinión pública, marcado por la frustración ante los límites del nuevo modelo en una fase de crisis, no sólo existía terreno abonado para un Estado más activo, sino también para una política de nacionalizaciones, sobre todo en el área de los recursos naturales.

¿Regreso del populismo?

El término ‘populismo’ es demasiado polisémico y frecuentemente peyorativo, lo que obliga a algunas precisiones. El uso que se pretende hacer aquí es el de una forma de gobernar o una estrategia política basada en la descalificación global de toda la ‘clase política’ anterior, y en el propósito de gobernar para ‘el pueblo’ realizando una política económica estatista y redistribuidora que a menudo toma una forma clientelar.

Según esta definición los regímenes de Menem o Fujimori no podrían describirse como populistas por ausencia de la dimensión estatista, pese a sus prácticas clientelares y a su enfrentamiento con la clase política tradicional, que en el caso peruano culmina con la disolución del Congreso en 1992. Parece más preciso darles la etiqueta de ‘neopopulistas’, como lo hicieron en su momento bastantes autores.

Desde el ascenso de Chávez se habla de resurrección del populismo en América Latina. Al eje populista se adscribirían los regímenes actuales de Venezuela, Bolivia y Ecuador, pero también se señalan coincidencias estructurales con los gobiernos argentinos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y afinidades ideológicas con el actual gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua, o con las candidaturas de Ollanta Humala en Perú y de Andrés Manuel López Obrador en México.

En lo que se refiere a la estrategia política, es evidente que el repudio de *todos* los partidos preexistentes como traidores a los intereses populares es un discurso ganador cuando se ha extendido la percepción de que no existen alternativas dentro del sistema partidario a los problemas del país: éste era claramente el caso de Venezuela en 1998.

Pero el discurso puede ser también eficaz cuando el líder populista habla en nombre de una fuerza (preexistente) que ha permanecido fuera del gobierno en los momentos en que se acumulaba la frustración social: éste es el caso del MAS en Bolivia. Lo que cuenta es poder presentarse como ajeno a la ‘vieja corrupción’ y a sus consecuencias negativas para los ciudadanos.

El problema es que esta estrategia política conduce de forma natural a tratar de redefinir las reglas del juego político, a través de una Asamblea Constituyente, para crear nuevas instituciones democráticas, supuestamente más representativas de los intereses populares, y para en el mismo movimiento eliminar las posiciones de poder que los partidos anteriores conservaban en las existentes.

Hacer tabla rasa de las instituciones anteriores, sin embargo, tiene varios riesgos. El primero es la introducción de un período más o menos largo de interinidad que puede retrasar decisiones en el campo económico, en contra de los intereses de los ciudadanos, y centrar el debate social en las reglas e instituciones, a expensas de la discusión de las políticas concretas.

El segundo es que en este proceso desaparece durante un período dilatado la posibilidad para las fuerzas políticas anteriores de fiscalizar al gobierno haciendo oposición. No sólo se niega su legitimidad para hacerlo -por haberse mostrado incapaces de responder a las demandas populares- sino que se les priva de las posiciones institucionales desde las que lo podrían hacer. De esta forma el nuevo gobierno gana tiempo, pero la democracia como sistema se debilita.

Por otro lado, la tendencia normal de los procesos constituyentes y de los nuevos gobiernos es potenciar los poderes presidenciales, eliminando lo que se perciben como limitaciones para la acción del ejecutivo al servicio de los intereses del pueblo. Esto supone igualmente la eliminación de los controles democráticos y aboca a la arbitrariedad y la falta de transparencia desde el gobierno.

Si no se reconoce la legitimidad de la oposición difícilmente se puede negociar con ella, buscar el consenso o tratar de llegar a acuerdos en los que todos tengan algo que ganar o al menos no demasiado que perder. El resultado previsible es que la inicial polarización política se traduce después en polarización social, con el gobierno enfrentado a un amplio espectro de intereses sociales a los que, a su vez, el gobierno niega legitimidad, identificándolos con el neoliberalismo, el capital extranjero o el golpismo.

La consecuencia es que una estrategia ganadora (el discurso populista) conlleva riesgos serios para la democracia. Inevitablemente, cuando estos riesgos se ponen de relieve, el paso siguiente es contraponer la democracia representativa a una ‘verdadera democracia’, y poner en duda -no siempre sin razón: se puede recordar el intento de golpe contra Chávez en abril de 1992- la trayectoria democrática de quienes ahora denuncian desde la oposición los peligros para la continuidad de la democracia.

Frente a estas inquietudes democráticas se puede argumentar que los líderes ‘populistas’ dan prioridad a los intereses sociales, y que sus medidas, estatistas o no, se ajustan a la legalidad e incluso a las reglas de estabilidad macroeconómica aceptadas generalmente en la región tras la crisis de la deuda y el ascenso del Consenso de Washington.

Como es sabido, prácticamente sin excepción los actuales gobiernos de América Latina dicen compartir la preocupación por combatir la pobreza y crear una sociedad cohesionada: aunque el término disguste al presidente Chávez, no parece que sean muy distintos los objetivos sociales de su ‘socialismo del siglo XXI’. La cuestión es entonces saber si las políticas sociales populistas están demostrándose más o menos eficaces que las de otros gobiernos.

Pese a la espectacular caída de la pobreza en Venezuela desde 2003 (54%) hasta el 27,5% de la primera mitad de 2007, Rodríguez (2008) argumenta que los resultados venezolanos son decepcionantes, porque la caída de la pobreza por cada punto de incremento del PIB ha sido de un solo punto porcentual, y en muchos otros países en desarrollo se alcanzan los dos puntos. Por otra parte algunos indicadores de desarrollo humano habrían empeorado, y los que han mejorado lo han hecho menos que en otros países de la región (Rodríguez, 2008; Vera, 2008).

Más allá del problema de la eficiencia de las políticas se plantea el problema del manejo presupuestario. El propio Rodríguez, colaborador del gobierno de Chávez hasta 2004, señala que el incremento de los ingresos petroleros en 2001 -antes de la huelga de PDVSA- no fue destinado al Fondo Único Social, sino a otros programas no controlados por el FUS pero cuyo gasto se contabilizaría dentro del presupuesto de éste. La tendencia viene siendo desde entonces aumentar la discrecionalidad en el uso de los recursos y la opacidad frente a su posible control, lo que puede explicar la baja eficiencia y abre obvias posibilidades de mal uso.

El argumento de que los gobiernos populistas han mantenido la nueva ortodoxia macroeconómica merece atención, ya que una de las críticas más extendidas del (viejo) populismo es la dirigida a su macroeconomía (Dornbusch y Edwards, 1990 y 1991). Pero el punto débil del nuevo populismo parece ser la microeconomía, por las consecuencias productivas de altas tasas de cambio y precios controlados.

En un contexto de crecimiento de los ingresos por exportaciones, a causa de la demanda y altos precios de los hidrocarburos, materias primas y alimentos, mantener un superávit comercial y presupuestario es relativamente sencillo. Lo más criticable en este sentido es la tendencia de los gobiernos populistas a

concentrar los nuevos recursos fiscales en sus manos, eludiendo la descentralización del gasto y las inversiones, para reducir la autonomía política de provincias o estados.

Pero la apuesta por un tipo de cambio alto, que crea un sentimiento de bienestar en quienes acceden a las divisas, desincentiva las inversiones productivas y favorece las importaciones, lo que aumenta la dependencia de las exportaciones tradicionales a la vez que erosiona el tejido productivo nacional. “Eso explica que [en Venezuela] las importaciones en relación con el PIB hayan pasado de 12,7% en 2003 a cerca de 19% a fines de 2007. En ese sentido, si en algo se parece el proyecto bolivariano al esquema neoliberal de los noventa es en sus secuelas sobre el sector industrial: el proceso de desindustrialización no se ha detenido sino que, por el contrario, hay indicios de que se ha profundizado. Entre 1999 y 2006 desaparecieron 3.900 empresas en el sector manufacturero” (Vera, 2008: 126-127).

Si a esto se suma el control de precios y tarifas como mecanismo para controlar la inflación, es inevitable que la inversión, nacional y extranjera, se reduzca excepto en los sectores de mayor rentabilidad inmediata. En el caso venezolano, además, el control de cambios se convierte en un mecanismo discrecional que favorece la aparición de una nueva clase de importadores (la llamada ‘boliburguesía’ o burguesía ‘bolivariana’), a la vez que crea las condiciones para situaciones de desabastecimiento al combinarse con el control de precios.

En suma, unas políticas económicas basadas en el uso de los recursos de exportación para financiar la política social del ejecutivo, sin control ni transparencia, favorecen la baja eficiencia del gasto social pese a su sustancial incremento. Y las tasas altas de cambio, combinadas con controles de precios (y en ocasiones también de cambios) reducen las inversiones, desincentivan la producción y chocan así con el objetivo de controlar la inflación. Sería paradójico, pero no improbable, que esta maldición de las economías latinoamericanas bajo el modelo anterior acabara siendo la némesis de los gobiernos populistas de la región en una nueva situación de estabilidad macroeconómica.

La alternativa del Estado regulador

En cierto aspecto, la reaparición del Estado populista puede considerarse consecuencia de la impaciencia de los ciudadanos ante la retirada del Estado a comienzos de los años noventa y sus consecuencias de desprotección e inseguridad ante la crisis de 1998-2003. El populismo podría presentarse así como la consecuencia lógica de un ‘giro a la izquierda’ de la opinión pública. Pero en otro sentido es evidente que su ascenso está ligado a circunstancias nacionales específicas de deslegitimación del anterior sistema de partidos y debilidad fiscal del Estado.

En todo caso, se pueden ver las debilidades de la respuesta populista en varios sentidos. En primer lugar, el funcionamiento de la democracia se resiente de la polarización política y social, de la concentración de poder en el poder ejecutivo a expensas de las instituciones de control, el legislativo y el poder judicial, y de la opacidad y discrecionalidad en el uso de los recursos fiscales.

En segundo lugar, al utilizar como motor de crecimiento los recursos naturales, y muy en especial los hidrocarburos, el Estado populista se condena a seguir siendo un Estado patrimonialista, sin abordar una reforma fiscal justa y eficiente. Por otra parte, al buscar altas tasas de crecimiento por encima del uso eficiente de los recursos desincentiva la inversión y condena a las economías nacionales a seguir siendo exportadoras de materias primas, sin desarrollar una economía exportadora alternativa o simplemente aumentar la oferta productiva para el mercado interno.

Tras el fin del modelo de posguerra y la conciencia de las insuficiencias del modelo neoliberal de principios de los años noventa, sin embargo, no parece evidente que la única alternativa sea el regreso a un Estado intervencionista y patrimonialista por la vía del populismo. Como es sabido, otros países de

la región están tratando de resolver el reto de la pobreza y de impulsar el crecimiento económico sin seguir la vía populista.

Lo que mejor definiría esa vía alternativa sería la idea del Estado regulador, un concepto aún o quizá inevitablemente polisémico, pero que se puede describir aproximativamente como un Estado que no pretende ser empresario -como en el modelo de posguerra- sino regular las actividades empresariales, productivas y de servicios, para asegurar que el funcionamiento de los mercados responde a criterios de eficiencia y se adecua a las necesidades sociales.

El Estado regulador nació en Estados Unidos a finales del siglo XIX y recibió un empuje decisivo durante los gobiernos de F.D. Roosevelt. Aparece en esta perspectiva como una alternativa a la centralización administrativa de los Estados europeos -ya que quienes ponen en práctica la regulación son en muchos casos agencias administrativas independientes del gobierno propiamente dicho- y también al Estado empresario propio de los modelos de posguerra en Europa y América Latina.

Desde su origen la regulación ha seguido una secuencia cíclica, con momentos de auge y momentos de pérdida de fuerza. La paradoja es que el programa neoliberal del presidente Reagan planeaba 'desregular' la economía, viendo en la regulación un obstáculo para el libre mercado, pero tras los dos años iniciales de su gobierno la regulación volvió a crecer, y paralelamente se convirtió en un rasgo característico del capitalismo europeo, comenzando por el Reino Unido de Margaret Thatcher, donde las privatizaciones conllevaron casi automáticamente la creación de organismos reguladores (Braithwaite, 2008).

La explosión de organismos reguladores, particularmente en sectores como la energía y las telecomunicaciones, ha llevado a hablar de capitalismo regulado o de que hemos entrado en la era del Estado regulador. Es bastante evidente, sin embargo, que la regulación ha avanzado mucho más en el área económica que en el área social -educación, sanidad, protección social-, quizá porque en Europa estos sectores permanecen mayoritariamente en el sector público. Ahora bien, el proceso al que asistimos parece ser el de un auge de la regulación no ya para el sector privado, sino también en el sector público, paralelo a la tendencia hacia una 'sociedad de auditoría'.

No existe consenso sobre las razones del auge de la regulación, pero una hipótesis de gran interés para los problemas de los que estamos tratando es que la regulación es la respuesta pública a la desconfianza creciente de los ciudadanos hacia los gobiernos y las empresas (Jordana y Levi-Faur, 2004). Esto tiene especial sentido cuando la regulación se introduce paralelamente a un proceso de privatización.

Así es como se planteó la necesidad de la regulación en el Chile posterior al régimen de Pinochet: *Después de las privatizaciones, hacia el Estado regulador* (Muñoz, 1993). Se busca garantizar que los sectores privatizados estarán al servicio de las necesidades de los ciudadanos, como alternativa a su gestión directa por un Estado empresario. Pero la regulación también puede buscar simplemente asegurar la eficiencia de los mercados, por ejemplo haciéndolos más competitivos, como sucede en la Unión Europea.

En este sentido, se puede pensar que la regulación es simplemente un capítulo más de las reformas de segunda generación. Se movería así dentro del paradigma neoliberal, pero subrayando la necesidad de contar con un marco institucional adecuado para que los mercados puedan ser eficientes. "La noción de un 'Estado regulador' da cuenta de la necesaria inserción institucional del mercado, pero ignora el papel más vasto del Estado en la producción y reproducción de la sociedad por ella misma" (Lechner, 1998: 235).

No tiene por qué ser así, sin embargo. La cuestión es que las políticas adecuadas para resolver los problemas sociales no tienen por qué implicar una ampliación del sector público y menos aún el crecimiento de un gasto opaco y discrecional de recursos a cargo del ejecutivo. Tanto si involucran al

sector público como al privado -o una combinación de ambos- su puesta en práctica puede estar regulada y auditada, por organismos independientes del ejecutivo pero responsables ante el legislativo, que garanticen la transparencia y la eficiencia.

El ascenso de un Estado regulador podría ser una alternativa racional al retorno del populismo, y devolver la confianza a los ciudadanos frente a las sospechas de mal uso o ineficiencia en el uso de los fondos públicos. Sin embargo, la cuestión de fondo sigue siendo el carácter y los objetivos de las políticas públicas, y ésta es una cuestión que no depende de la estructura del Estado y de la administración, sino de la política democrática.

El giro de la opinión pública latinoamericana plantea la exigencia de políticas que respondan al deseo de seguridad, de protección frente al destino, y no simplemente de crecimiento económico. De hecho, los electores prefieren un crecimiento moderado y estable antes que un crecimiento rápido pero volátil (Quinn y Woolley, 2001). Las limitaciones de la respuesta populista plantean la necesidad de otra forma de gobernar y poner en práctica las políticas, pero las demandas sociales de una nueva agenda política no pueden ser ignoradas.

“La grandeza (y, muchas veces, la soberbia) de la política consiste en poner límites al destino. A través de la acción política los hombres buscan proteger el buen orden de su convivencia en contra de procesos supuestamente automáticos y desenlaces supuestamente irremediables” (Lechner, 1998: 237). En este terreno es en el que los partidos y los gobiernos han defraudado a los electores en muchos países de América Latina -y de otras regiones-, y aquí es donde se encuentra su principal desafío.

Referencias

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*, Washington: Banco Mundial.
- Braithwaite, J. (2008), *Regulatory capitalism: how it works, ideas for making it work better*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Burki, S.J., y Perry, G.E. (1998), *Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington: Banco Mundial [*Beyond the Washington consensus: institutions matter*, Washington: World Bank].
- CEPAL (2007a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2007b), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago: CEPAL.
- Dornbusch, R., y Edwards, S. (1990), “Populismo macroeconómico”, *Trimestre Económico* **225**: 121-162 [“Macroeconomic populism”, *Journal of Development Economics* **32**: 247-277, 1990].
- Dornbusch, R., y Edwards, S. (1991), “The macroeconomics of populism”, en R. Dornbusch y S. Edwards, comps., *The macroeconomics of populism in Latin America*, 7-13, Chicago: University of Chicago Press.
- Hall, P.A. (1993), “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics* **25**: 275-296.
- IMF (1999), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/index.htm>.
- Jordana, J., y Levi-Faur, D., comps. (2004), *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Klein, E., y Tokman, V. (2000), “La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización”, *Revista de la CEPAL* **72**: 7-30.
- Kuhn, T.S. (1962), *La estructura de las revoluciones científicas*, 3ª ed., trad. de Carlos Solís, México: Fondo de Cultura Económica, 2006 [*The structure of scientific revolutions*, Chicago: University of Chicago Press].

Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/>.

Lechner, N. (1998), “Modernización y democratización: un dilema del desarrollo chileno”, *Estudios Públicos* **70**: 231-242.

Muñoz, Ó., comp. (1993), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Santiago: CIEPLAN.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: Aguilar.

Quinn, D.P., y Woolley, J.T. (2001), “Democracy and national economic performance: the preference for stability”, *American Journal of Political Science* **45**: 634-657.

Rodríguez, F. (2008), “An empty revolution: the unfulfilled promises of Hugo Chávez”, *Foreign Affairs*, marzo-abril.

Rodrik, D. (2001), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL* **73**: 7-31.

Vera, L.V. (2008), “Políticas sociales y productivas en Venezuela, 1999-2007”, *Nueva Sociedad* **215**: 115-128.