

La reducción del Estado

DIEGO BAUTISTA URBANEJA

El tema del "redimensionamiento" del Estado se ha convertido en un tópico frecuente de la discusión política. Se suele hablar de la conveniencia o de la necesidad de reducir la presencia del Estado en la vida nacional. Esa indicación ha cobrado más fuerza y urgencia a raíz de las recientes estrecheces presupuestarias, que ponen el asunto a la orden del día.

A continuación se ofrece una contribución a ese debate, centrada en las diversas formas que tienen las principales ideologías políticas de nuestro país para enfrentar y dar respuesta al reto de la reducción del Estado. Ello irá precedido de un planteamiento general que precise los términos en los que pienso que hay que encarar el problema.

I. INTRODUCCION

El Estado y la sociedad venezolana han llegado a niveles importantes de ineficacia e ineficiencia. No hay quien no hable de ello. Son muchos los objetivos que dejan de alcanzarse, y muchos los que se alcanzan a costos muy superiores a los razonables. Esto le ocurre a las instituciones de toda índole, públicas y privadas.

Diría entonces, en primer lugar, que es necesario que aumente el rendimiento del Estado y el de la sociedad, en tres sentidos fundamentales. Primero, el Estado debe ser más eficaz en la realización de las tareas que le son propias y privativas en un país de las características del nuestro. Después, el Estado debe ser más eficaz en su relación con la sociedad: debe ser más eficaz en el diseño y realización de políticas destinadas a que la sociedad asuma tareas. Tercero, las instituciones sociales deben ser más eficaces en el cumplimiento de sus propias misiones. Este tercer aspecto se desdobra sutilmente, como luego veremos.

Diría, en segundo lugar, —postulo, más bien— que la sociedad venezolana encierra mucha energía, mucha capacidad de acción, que se desplegaría con prontitud, si la dejaran, en los ámbitos político, económico y cultural. Que la encierra rebelde ya, o que está adormecida, pero que despertaría pronto, si le creara el Estado los marcos adecuados de sanciones y recompensas. Esa energía, sin embargo, está taponada. La bloquean o la maniatan varias redes bien poderosas. Para empezar, las constituidas por un orden económico y social muy defectuoso. Pero hay además otros dos taponados, menos generales, pero muy "eficaces" —ahí sí— en eso de taponar: el Estado y los aparatos de partido. La maniatan el Estado por su tamaño, su omnipresencia y su poder. Han crecido

tanto él y la sociedad que la situación tiene algo de ridícula: un Estado poderosísimamente torpe, potentísimo y que se muere de impotencia ante su propia complejidad y la de la sociedad. La bloquean los partidos que lo quieren controlar casi todo, y asfixiar o frustrar lo que intente moverse con demasiada independencia (hay excepciones, honrosas y prometedoras).

Concluyo entonces que la reducción del Estado y la reducción de los partidos, son dos requisitos indispensables para la liberación de las energías sociales antes postuladas. A su vez, y patentemente, la liberación de esas energías enjauladas es un requisito indispensable para el aumento de la eficacia en los tres sentidos ya señalados.

Para contraernos al tema de este trabajo, la reducción de la presencia del Estado en las principales dimensiones de la vida social significa una liberación de energías y recursos estatales, que pueden entonces inyectarse en las áreas en las que el Estado mantenga un papel directo importante, y en los órganos y políticas a través de las cuales el Estado quiera facilitar la asunción de cada vez más tareas por parte de la misma sociedad. Con esto debería aumentar la eficacia en dos de los tres aspectos que mencioné al comienzo. Queda el tercero, referido a la eficacia de la sociedad y sus instituciones: Si es cierto, como lo creo, que hay energía social taponada, liberarla debe producir un aumento de la eficacia social casi por definición, en cuanto que las organizaciones sociales contarán, para crearse y funcionar, con más y mejores recursos que antes de la "liberación". Pero hay más. Había dicho que el asunto de la eficacia de la sociedad se desdobra sutilmente. En efecto, no sólo se trata de que con la reducción del Estado las organizaciones sociales aumenten su eficacia, sino de que ade-

más se sientan responsables de su propia ineficacia, en la medida en que ella subsista. Este es otro sentido, nada desdeñable, de la idea de aumento de la eficacia.

Toquemos ahora un poco el tema de la reducción de los partidos. Ella no sólo es la otra manera fundamental de liberar energías sociales, sino que es un modo de que los partidos aumenten su eficacia en aquellas tareas para la realización de las cuales ellos son instituciones indispensables. Como los partidos son organizaciones sociales muy importantes, el aumento de su eficacia es una forma muy notable de aumentar la eficacia social.

El objetivo de las secciones que siguen es muy preciso. Se trata de analizar cómo podrían las ideologías de las principales corrientes políticas del país asimilar esta exigencia de la reducción del Estado y qué versión de esa reducción resultaría de tal asimilación.

Unas cuantas puntualizaciones, precauciones y advertencias, antes de entrar de lleno en materia.

La reducción del Estado admite varias modalidades. Hay algunas muy claras. Cuando por ejemplo el Estado deja de realizar una tarea para que la realice una organización social (por lo cual entiendo cualquier organización no estatal). O cuando por ejemplo el Estado permite que una tarea que él realizaba sólo pase a realizarse con la participación de alguna organización social. La cogestión de una empresa estatal es un caso. Pero hay modalidades más complejas. Cuando el Estado, por decirlo así, se distiende con respecto a sí mismo, se desconcentra, multiplicando las instancias de poder estatal. Es la descentralización, la regionalización, la municipalización. Esto es también una forma de reducción, en el sentido de que, si está bien hecho, debe significar un mayor control de la sociedad sobre la actuación del Estado y una mayor presencia de la sociedad en esa actuación.

Hay otra puntualización muy importante que hacer. Hay formas y formas de reducir la presencia del Estado, y entre ellas hay diferencias abismales. La que puede ir, por ejemplo, desde Milton Fridmann o el neoconservadurismo norteamericano, hasta un socialismo democrático no estatista. Aquí lo decisivo es saber en manos de quién queda —en

manos de qué tipo de organización social— lo que el Estado entrega. La pregunta decisiva para evaluar distintas formas de reducción del Estado sería: la reducción en cuestión, ¿significa o no, y en qué sentido, un mayor control de la sociedad organizada sobre las dimensiones básicas de la vida social: economía, política y cultura? Desde mi punto de vista, no toda forma de reducir el Estado mejora la eficacia social globalmente y a largo plazo. Hay que escogerla y diseñarla muy bien para que ello ocurra. Por eso una piedra de toque fundamental en estas cosas es inquirir, respecto a cada versión de la reducción del Estado que aparezca por allí, qué tipo de organización social candidatea para que ocupe los lugares que el Estado va dejando.

Hay una consideración que permite aclarar aún más esto, y a la vez circunscribe con más precisión los límites de este trabajo. Se esbozan aquí solamente las grandes directrices ideológicas que podrían fundamentar diferentes estilos de reducción, del Estado. Hay muchos puntos que escapan a este nivel de análisis, pero que son importantes y en los que es muy importante aplicar lo expresado en el párrafo anterior. Por ejemplo, la regionalización. Es una forma de reducir el Estado, en el sentido de desconcentrarlo. Posiblemente está presente, como tema o como lema, en todas las corrientes ideológicas. Pero entonces hay que hacer estas preguntas: en qué tipo de regionalización y de región se piensa; sus autoridades, quién las nombra y quién las controla; cuál sería la trama institucional de esas regiones.

Se han hecho dos simplificaciones importantes para poder construir este trabajo. En primer lugar he partido de un supuesto excesivamente simple: que la mejora de la eficacia estatal y social depende de la liberación de recursos humanos y económicos, que quedan así disponibles para aumentar la intensidad y la calidad de la actuación del Estado y la sociedad. Esto desde luego no es exactamente así. No sólo queda el factor general de ineficacia constituido por el orden económico. Es que por otro lado también puede darse ese progreso en eficacia por el aprendizaje de quienes ya están empleados en el Estado o en la sociedad. Pero el supuesto del que partí traducía una idea que podría exponerse de esta forma: el Estado venezolano no se da abasto. Es necesario que reduzca su ámbito de actuación a dimensiones manejables para él. Sólo así podrá aumentar la calidad de su actuación directa e indirecta. Por cierto, además, sólo

así, los procesos de aprendizaje tendrán casi toda su fuerza. Todo esto, tanto más cuanto que postulo una sociedad enrejada y que quisiera salir.

La otra simplificación es que he debido prescindir, por el enfoque "ideologista" escogido, de los poderosos procesos que operan contra la posibilidad de que el Estado se reduzca. Esos procesos e intereses existen tanto en el aparato burocrático del Estado como dentro de los partidos que pueden llegar a manejarlo. Por cuanto hace a los partidos, el análisis de su posible reducción y de los factores que conspiran contra ella debería ser objeto de un trabajo similar a éste. Digamos por ahora que hay un aspecto particular de la reducción de la presencia de los partidos en la vida nacional que es fundamental para el tema de la eficacia: precisamente, la reducción de la presencia de los partidos en el Estado. Por cuanto hace al Estado, no sólo existen dinámicas burocráticas muy potentes que hacen muy trabajosa la reducción del Estado, sino que además en un país como Venezuela, el Estado tiene por ahora un ámbito de actuación irreducible muy importante. Es decir que los márgenes de reducción no son demasiado anchos. Tanto los estudios de las leyes de la dinámica burocrática como la historia del Estado venezolano confirman esta idea, y uno a veces siente que hablar de reducir el Estado es una cosa utópica. Pero, tratando de dejar a un lado esta inquietud, lo importante es saber si aún una reducción no muy grande no permite pasar el umbral que separa el "demasiado Estado" del "mucho, pero tolerable, Estado". Si aún una reducción limitada no permite liberar recursos sociales y estatales que tienen una significación crítica y posibilitan un aumento en concreto crucial de la eficacia estatal y social.

Por último en cuanto a advertencias, he debido hacer, por razones de claridad de exposición, distinciones quizás demasiado tajantes dentro de cada una de las ideologías principales. He prescindido de las gradaciones intermedias que suavizan esas distinciones y de las varias mezclas posibles a que ellas puedan dar lugar.

II. LA SOCIALDEMOCRACIA

Empecemos con la socialdemocracia. No porque ella tenga ninguna ventaja o aptitud especial para asimilar con facilidad esta necesidad de reducir el Estado. Al contrario. Lo que ocurre es que, como se verá, hay una versión socialdemócrata del socialcristianismo y es

más fácil exponerla si ya hemos expuesto la ideología socialdemócrata.

Desde el punto de vista ideológico, a la socialdemocracia venezolana le es difícil asimilar la idea de la reducción del Estado. El pensamiento socialdemócrata es un pensamiento intervencionista. Está casi casado con el keynesianismo y su versión tropical. Ha terminado por ser un pensamiento que le asigna al Estado la tarea de corregir, "interviniendo", los defectos del capitalismo, cuando este existe. Cuando no existe le asigna además la tarea de crearlo, protegerlo y corregirlo al mismo tiempo, con lo cual produce un capitalismo doblemente ineficiente, que de paso cuenta con la posibilidad de echarle la culpa de su ineficiencia al Estado. Es el caso venezolano. De cualquier modo, mientras más ineficiente el capitalismo, el impulso natural socialdemócrata es el de intervenir más para poderlo corregir.

Por ello no es de extrañar que la única proposición referida a nuestro tema que ha aparecido en Venezuela que está en conexión con la ideología socialdemócrata es la proposición que ha hecho la CTV sobre la cogestión obrera. Ello se vincula a un tema muy importante de la ideología y la práctica socialdemócrata, que es el del papel clave de los sindicatos como medio de, a la vez, estabilizar el capitalismo y presionarlo constantemente hacia formas más equitativas de distribución de la riqueza social.

En la medida en que la cogestión se propone para las empresas del Estado, significa una reducción de la presencia de éste, ya que implicaría que tendría que hacerle jugar, "apartándose un poco", a una organización social que vendría a dirigir, junto con el Estado, la marcha de las empresas públicas.

De resto no se ve, en el horizonte socialdemócrata venezolano, un paquete de propuestas ideológicamente fundamentadas, que busque sistemáticamente la reducción de la presencia estatal en la vida social. Parece que, de frente a un capitalismo como el venezolano, tan ineficiente y tan productor de intervencionismo, la ideología socialdemócrata sería un obstáculo específico para proponer aquella reducción en forma coherente. (En la socialdemocracia europea, dicho sea de paso, se están explorando fórmulas de redimensionamiento del Estado. Generalmente, se habla del desarrollo de formas autónomas de gestión de asuntos de alcance local, dentro de un marco global capitalista. Los críticos de esto dicen que se trata

de la "autogestión de la pobreza". Otros, buscando más neutralidad, hablan de una "neosocialdemocracia". En todo caso, esas ideas no parecen todavía haber llegado con fuerza a la socialdemocracia venezolana. (Ojalá lo hagan pronto).

He insistido mucho en expresiones como "ideológicamente fundamentadas" "conexión ideológica", porque, insisto, se trata de analizar las posibilidades ideológicas que tienen las corrientes político-ideológicas más importantes del país para dar cabida a la exigencia de reducir el Estado. Esto no obsta para que, por ejemplo, haya adecos —o copeyanos si es el caso— que hablen de que el Estado tiene que desprenderse de tal o cual tarea y dársela a la empresa privada. Tal cosa no es específicamente socialdemócrata ni específicamente nada. Es una exigencia que en estos casos se quiere "pragmática", "sensata", y no tiene ninguna fundamentación ideológica especial, aunque tenga una remota raigambre liberal. Esto, por cierto, no quiere decir que no pueda ser acertada en ocasiones.

III. EL SOCIALCRISTIANISMO

El pensamiento socialcristiano brinda, en cambio, bastantes puertas de entrada a la reducción del Estado. Puertas de diverso tipo, además. El principio que rige en esa doctrina en relación a nuestro tema es el principio de subsidiariedad del Estado. Es de una flexibilidad encantadora, que hay quien llamaría ambigüedad. Fue formulado por Pío XI en 1931 y dice así: "Sería cometer una injusticia, al mismo tiempo que turbar de manera muy dañosa al orden social, retirar a las agrupaciones de orden inferior para confiarlas a una colectividad más vasta y de rango más alto (el Estado D.B.U.), las funciones que aquellas son capaces de desempeñar por sí".

Ese principio ofrece al menos tres posibilidades de interpretación. Una es muy similar a la socialdemócrata. Si la dinámica social espontánea produce resultados muy defectuosos, hay que intervenir para corregirla. Así ocurre en América Latina y por ello el socialcristianismo socialdemócrata ha tenido tanta importancia por aquí. No sugiero, con esa expresión, que el socialcristianismo haya sido influenciado por la socialdemocracia. Sugiero, simplemente, que una interpretación muy plausible del principio de subsidiariedad conduce a conclusiones muy similares a aquellas más propias de la socialdemocracia. Podríamos entonces hablar de una especie



El Estado no da abasto

de socialcristianismo socialdemócrata. Lo representaría Caldera.

Pero ante la presente exigencia de reducir el Estado y dado lo fácil que le resulta al socialcristianismo acoger esa exigencia gracias a la flexibilidad de su principio rector, es previsible que el socialcristianismo socialdemócrata ceda el puesto a algunas de las otras interpretaciones posibles del principio de subsidiariedad. Son principalmente dos. Llamémoslas neoliberal o socializante. La primera propone que el Estado se retire de aquellas zonas de la vida social donde había intervenido, se dice, más de la cuenta. Que queden actuando en esas áreas todos los que estaban —menos el Estado— y los que puedan incorporarse. El Estado se va y los deja. Librados a sí mismo, simplemente. Eso tiene tres consecuencias: los que eran más débiles en el patio quedan más débiles que nunca; los que eran fuertes quedan a la vez fuertes, débiles e indiscutidos; y es muy improbable que surjan, en esa sabana desprotegida, formas novedosas de organización social que incorporen energía social liberada. En realidad, esa forma de reducir el Estado no libera energía social. La desprotege, que es otra cosa. El resultado puede ser que se desmorone la que ya actuaba sin que ninguna la reemplace. El Estado tendrá que regresar más invasor que nunca, montado sobre una interpretación estatista del principio de subsidiariedad, puesto que es poca cosa, se dirá, lo que "las agrupaciones de orden inferior son capaces de desempeñar por sí". Lo recibirán los

que pudieron salvarse cuando el Estado las abandonó. Unas pocas y ellas y el Estado camparán de nuevo en una sociedad más yerma que nunca —y Ugueto viene a la memoria—.

Pero es que además, obsérvese bien. Esta interpretación del principio de subsidiariedad no lleva a una reducción sistemática de la presencia del Estado del tipo de la que libera recursos estatales. Más bien, lleva a reducciones puntuales de esa presencia y sobre todo a un desmantelamiento de los mecanismos por los cuales hasta ahora el Estado fomentaba y protegía al modo paternalista la energía social que estaba en acción. Pero sin que eso sea seguido de un diseño mejor y más eficaz de esos mecanismos, ya que para ello el Estado no cuenta con más y mejores recursos. (Para "reunir" este trabajo, recordemos que esto se refiere al segundo de los sentidos que tiene la expresión "aumentar la eficacia del Estado": el Estado debe ser más eficaz en el diseño y realización de políticas destinadas a que la sociedad asuma tareas).

Nos queda la otra interpretación, que hemos llamado socializante. Se plan que hemos llamado socializante. Uno lo asocia con Abdón Vivas Terán. Se plantea la creación de un cierto y nuevo tipo de sociedades intermedias y le da al Estado la responsabilidad de esa creación. Un mero mutis del Estado significaría la consagración de las organizaciones sociales ya existentes. No. Según esta tercera versión del principio de subsidiariedad, el Estado debe fortalecer —antes de irse,

yéndose— un cierto tipo de organizaciones políticas, sociales y económicas que le permitan retirarse prudentemente, mientras va dejando montadas redes institucionales que sean fáciles receptoras de la energía social que se va liberando. Fortalecimiento de regiones, municipios, organizaciones vecinales, gremiales y culturales, fomento del cooperativismo, de la cogestión y de la autogestión. Esta interpretación de izquierda del principio de subsidiariedad es teóricamente legítima, aunque de hecho muy minoritaria en el socialcristianismo venezolano.



IV. EL SOCIALISMO

Pudiera parecer, en cuanto al pensamiento socialista se refiere, que no hay nada más contradictorio con él que la idea de la reducción del Estado. El sueño de Marx respecto a la “extinción del Estado” ha sido terriblemente desmentido en los países que hacen del marxismo su doctrina oficial.

Eso es bastante cierto en lo referente a la idea más frecuente que tiene la gente del socialismo, idea conformada alrededor de regímenes que han hecho del Estado un ente omnipotente. Nacionalización, estatización, son aquí las palabras claves. El Estado lo invade casi todo y sólo se retira un poco bajo la presión de duros errores y graves problemas. Poco que esperar aquí, entonces, en relación a la reducción del Estado. De cualquier forma, este tipo de socialismo tiene pocas perspectivas de poder en Venezuela, así que su dificultad ideológica para asimilar la necesidad de retraer la presencia estatal tiene en nuestro país poca importancia práctica.

Esa tendencia estatizante del que astutamente se autocalifica de “socialismo real” no es, dicho sea de paso, estrictamente achacable a Carlos Marx. El legado de Marx es en esto ambiguo, como ocurre con toda obra muy grande, muy compleja y muy profunda. Lo que ha ocurrido es que en los países de la órbita soviética ha tenido una eficacia mucho mayor aquella parte de su obra que tiene implicaciones estatizantes. Pero en cambio véanse estos términos muy conocidos con los que Marx criticaba el Estado francés de Luis Napoleón: “El Estado encierra, controla, vigila y tiene en tutela, la sociedad civil”, y constituye “un temible cuerpo parásito que recubre como una membrana el cuerpo de la sociedad francesa y le tapa todos los poros”.

En todo caso, otra cosa ocurre

con ese nuevo socialismo que está en gestación acelerada —en el MAS, por ejemplo— y que hace de la reducción del Estado uno de sus temas favoritos. Aquí el principio rector sería el siguiente: “El sentido de esa transformación social y política apunta hacia una mayor entrega y diseminación posible del poder a manos de la sociedad libremente organizada en múltiples frentes de acción. El límite de esa entrega, así como la forma en la que el Estado conserve y organice parte de su hoy inmenso poder, los señala el punto óptimo en el cual el pluralismo de las organizaciones sociales significa para ellas el máximo de libertad, sin al mismo tiempo significar una parálisis del Estado, sino justamente la puesta en sus manos del máximo de información compatible con una acción eficaz y de sentido discernible”.

Un sentido discernible en la acción del Estado puede lograrse eficazmente a través de la entrega a la sociedad de cada vez más tareas. En varios sentidos. Para empezar, es ya la entrega de una de las líneas de acción sistemática, uno de los sentidos discernibles de la actuación del Estado. Después, esa entrega libera recursos estatales que pueden ser usados para diseñar y cuidar mejor el mismo proceso de entrega, así como definir mejor dónde está el límite de la presencia del Estado necesaria para lograr una acción eficaz y con sentido. Tomando en cuenta, finalmente, que ese sentido incluye aquí la transformación del orden económico y político general. Por lo tanto se trata de estimular la creación de un tipo tal de organizaciones sociales que el hecho de que ellas asuman una cantidad creciente de tareas signifique una transformación gradual y profunda del orden social. Las formas de lograr la reducción del Estado que respondan a esas directrices son bastante conocidas. Veamos algunos

ejemplos. En lo político, multiplicación de los escalones de poder real con validez jurídica —regiones, municipios, organizaciones vecinales— de modo que el poder lo ejerza en una medida real la gente que habita en esas regiones, municipios, barrios. En lo económico, combinación de una pluralidad de formas no estatales de propiedad y gerencia —autogestionarias, cogestionarias, cooperativas, privadas clásicas— con formas no estatales de formas de gestión también variadas: autogestionarias, cogestionarias, burocráticas. (A este nivel verbal, por cierto, es pertinente reconocer una semejanza importante entre estas ideas y las de la versión del socialcristianismo que he llamado socializante. A niveles no verbales hay diferencias muy importantes que no es el caso analizar aquí).

V. CONCLUSIONES FINALES

Este es un trabajo que se afina en las ideologías políticas y explora su capacidad de causar, facilitar o dificultar hechos. En nuestro caso, el hecho de la reducción del Estado.

La efectividad de las ideologías políticas para causar, facilitar o dificultar decisiones es cosa muy discutible pero no descartable. De hecho, la conducta de los partidos que encarnan las ideologías analizadas no ha sido muy distinta a la que hubiera podido esperarse si ellas tuvieran un buen poder causal.

Pero en realidad se trata de algo muy sencillo. Es previsible un aumento en la urgencia de reducir el Estado. La reciente coyuntura fiscal ha puesto muy de bulto esa urgencia. No parece que vaya a bastar una reducción casuística, orientada por un puro criterio práctico del momento. Pareciera necesaria, más bien, una reducción más sistemática, que de todos modos no podrá ser demasiado drástica, por razones que expusimos tangencialmente. Es en relación a una tal empresa sistemática que las ideologías que sirven de fundamento a la acción de los partidos pueden ser un factor significativo de inhibición o estímulo.

La acrecida exigencia de redimensionar el Estado pasará posiblemente por los diversos tamices ideológicos. La diversidad de resultados de ese tamizamiento influirá sin duda en las distintas formas en las que pueda darse ese doble movimiento estatal tan necesario: darle juego a la sociedad donde se lo merece y aumentar la calidad e intensidad de su presencia en los sitios donde nadie puede hacerlo mejor que él.