



## LA REFORMA DEL ESTADO Y EL PROBLEMA DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA\*

Norbert Lechner\*\*

*La creciente complejidad de la sociedad pone en entredicho al Estado en tanto instancia central de representación y regulación social, al mismo tiempo que las exigencias de competitividad sistémica y de integración social, así como las demandas de democratización efectiva apuntan hacia un Estado fuerte, capaz de reorganizar la estructura social. Ello obliga a reformular la reforma del Estado con miras de reconstituir y fortalecer las capacidades estatales de coordinación bajo las nuevas condiciones.*

*The increasing complexity of society places a question mark against the State as the central instance of representation and social regulation, at the same time as the requirements of competitiveness and social integration, as well as the demands of effective democratization, point towards a strong State, capable of re-organizing social structuring. This forces the reformulation of the reform of the State with a view to reconstructing and strengthening its capacity to coordinate under the new circumstances.*

### México: lecciones de una crisis

Para situar la discusión sobre el Estado en América Latina me parece sugerente evocar brevemente un fenómeno de vastas repercusiones en la región: la crisis financiera que se desencadenó en México el 20 de diciembre de 1994. Sin abordar las razones económicas podemos desprender tres lecciones que esbozan, en términos muy generales, el contexto y los dilemas que enfrenta el Estado hoy en día.

\* Ponencia presentada en el coloquio "L'Etat en Amérique latine: privatisation ou redéfinition?", organizado por CERI e IHEAL en París, 1-2 de junio de 1995. Agradezco los comentarios de Marcelo Cavarozzi.

\*\* Profesor investigador de la sede de México, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.

## *La tensión entre las dinámicas de globalización y el marco nacional*

La crisis mexicana ha puesto en evidencia de manera dramática cómo los procesos de globalización sobrepasan el marco nacional. Un primer aspecto a retener es el disciplinamiento externo impuesto por la convergencia de dos tendencias: por un lado, los capitales financieros se independizan tanto de las estructuras productivas como de las regulaciones político-nacionales y circulan, gracias a la globalización informática, libre e instantáneamente por el mundo de acuerdo con su mejor conveniencia, y por el otro, los Estados dependen más y más de los mercados financieros privados.<sup>1</sup> Especialmente en América Latina, un crónico déficit fiscal y un ahorro interno insuficiente obligan a los países a competir por los recursos externos para financiar el crecimiento económico. La confluencia de ambas tendencias —la liberalización y mundialización de los mercados financieros y la dependencia de dichos mercados— condiciona las estrategias nacionales de desarrollo, las que pueden variar de país a país siempre que respeten los criterios básicos.

El condicionamiento fáctico tiene un aspecto adicional: a mayor globalización, mayor peligro de contagio. Los efectos devastadores de la crisis mexicana —el *efecto tequila*— indican la vulnerabilidad de las economías nacionales de cara a las *turbulencias* financieras. Las mismas instancias supranacionales —Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio (ex GATT)— se muestran no sólo incapaces de controlar, sino de monitorear los vaivenes de los flujos financieros.<sup>2</sup> Mas el problema no es sólo económico; la globalización altera la agenda pública de los países que termina siendo dictada por eventos externos, fuera del control de los actores nacionales.

---

<sup>1</sup> Según estimaciones del Banco Mundial, en 1994 un 64 por ciento del volumen total de las corrientes netas de recursos a los países en desarrollo provino de fuentes privadas, lo que supone un aumento de más del 150 por ciento desde 1990. Un 59 por ciento de la inversión extranjera directa se concentró en cinco países: China, México, Argentina, Malasia y Tailandia (Banco Mundial, 1994:31).

<sup>2</sup> En la actualidad los mercados de divisas se han transformado en el epicentro de una economía mundial de la especulación (Chesnais, 1994). Por su magnitud —las transacciones sobrepasan los 1.2 mil millones de dólares al día—, los recursos nacionales de un país resultan irrisorios para hacer frente a un ataque a su moneda.

A pesar de la gravitación que adquieren los factores externos, la crisis mexicana muestra claramente el peso de los factores internos. Hay causas económicas —falta de ahorro interno y de control sobre el flujo de las inversiones extranjeras, mayoritariamente a corto plazo— y, por sobre todo, políticas: levantamiento en Chiapas y otros actos de violencia que cuestionan el orden vigente y minan la credibilidad de las instituciones políticas; el desarrollo relativamente correcto de las elecciones del 21 de agosto que no logra restablecer la confianza; el desplome financiero de diciembre que refleja no sólo desconfianza en las capacidades financieras de México —el miedo a una moratoria de pago—, sino más que nada, muestra las insuficientes capacidades políticas para manejar las dinámicas de la modernización económica.

### *La tensión entre las dinámicas económicas y la institucionalidad política*

El avance de las políticas de ajuste estructural en México se debe en buena medida a la existencia de una fuerte autoridad política, apoyada en redes jerárquicas de clientelismo y en una élite tecnocrática cohesionada (Heredia, 1994). El caso mexicano —al igual que Chile— indica que, en términos generales, los casos exitosos de liberalización económica han requerido una fuerte intervención estatal; en caso contrario, la incapacidad del Estado para controlar la economía puede derivar en un colapso del gobierno y, finalmente, del orden social (Cavarozzi, 1994:137). No es casual que en ambos casos prevalecieran condiciones autoritarias, ya que dado el alto costo social es mucho más difícil realizar una reestructuración económica de la radicalidad exigida bajo condiciones democráticas. El reto consiste en compaginar ambos planos. Mientras que la modernización económica en Chile logra ser reconducida —afianzada y reorientada— bajo un régimen democrático, en México socava los mecanismos autoritarios de gobernabilidad sin remplazarlos por una institucionalidad democrática. Los antiguos pactos corporativos ya no disciplinan a las fuerzas sociales y todavía no opera una legitimación democrática de las decisiones. No existen, pues, recursos políticos para contrarrestar y compensar las dificultades económicas. Por consiguiente, la

crisis financiera fácilmente deriva en una crisis social, y el espectro de un colapso generalizado obliga a revisar las recetas neoliberales. Una de las lecciones que saca el Banco Mundial<sup>3</sup> de la crisis mexicana es la necesidad de un Estado fuerte, o sea, dotado de instituciones poderosas, con sistemas legales que ayuden a promover la competencia, proteger al consumidor y suministrar una estructura en la cual la respuesta de todos los agentes económicos se pueda prever con exactitud aceptable.

El caso de México pone de relieve una tensión que encontramos en buena parte de América Latina: *el dinamismo de la economía choca con las rigideces de la institucionalidad política*. La adecuación de las economías nacionales a las nuevas condiciones no se ve acompañada de una adecuación de las instituciones democráticas. Es notorio el retraso de la política—incluyendo el pensamiento político—respecto del dinamismo social, y hoy por hoy, los grandes problemas de la región parecen ser más de índole política que económica. Mientras que la economía se rige por un conjunto relativamente compartido de criterios y un *menú* acotado de medidas, sabemos poco acerca de las instituciones y los procesos políticos requeridos en el nuevo contexto.

### *La tensión entre democracia y gobernabilidad democrática*

Finalmente, el caso mexicano ilumina bien un tercer aspecto que hay que tener en cuenta: la liberalización económica no desemboca necesariamente en un orden democrático. Puede haber modernización sin democratización. Pero además y por sobre todo: “*gobernar democráticamente* es una cosa bastante diferente a *tener una democracia*” (Camou, 1995:47). En los últimos años México vivió un importante, aunque insuficiente esfuerzo de democratización al lograr avances notables en la fiabilidad de las elecciones de autoridades. Los procedimientos acerca de *quién gobierna* no determinan, sin embargo, *cómo gobernar*. El propio avance de la democratización provoca problemas de gobernabilidad, y los antiguos mecanismos cor-

<sup>3</sup> Declaración del vicepresidente para América Latina y el Caribe, citado por el diario *Reforma*, México, 14 de junio de 1994.

poratistas y las redes clientelísticas se debilitan sin ser sustituidos por nuevos recursos que permitan decidir democráticamente los problemas nacionales. A falta de un efectivo sistema de partidos resulta difícil elaborar los consensos básicos y traducir las mayorías electorales en coaliciones de gobierno.

Al déficit de gobernabilidad democrática contribuye además otro factor crucial: *la desvinculación entre el proceso de democratización y la reforma del Estado*. Llama la atención que la discusión y ejecución de las reformas democráticas tenga lugar sin referencia alguna al nuevo contexto que surge de las transformaciones económicas. A la inversa, se lleva a cabo una modernización del Estado que apunta exclusivamente a su funcionalidad económica, sin ninguna referencia al régimen democrático. Sin duda, es problemático el tamaño del aparato estatal en México,<sup>4</sup> pero tampoco cabe duda de que no es el único factor a considerar. La dualidad de democratización y reforma del Estado es igualmente notoria en otros países de la región. En general, el tipo de Estado que surge de las reformas en curso no sustenta una gobernabilidad democrática y, por ende, pone en peligro el mismo desarrollo económico (Sola, 1994). Expresión de ello es la mezcla explosiva de descontento político y estatismo que encontramos en muchas partes; al mismo tiempo que se desconfía de la política —los políticos— se espera que el Estado resuelva todos los problemas. En un giro significativo son los organismos financieros internacionales quienes replantean la cuestión del Estado. Constatando “una crisis bastante generalizada de legitimidad del Estado, de la función pública y de los sistemas de representación y mediación política, que impide alcanzar los consensos necesarios” (BID, 1993:38), proponen una reforma del Estado que, más allá del estrecho horizonte de la eficiencia económica, asegure la vigencia efectiva de un marco legal universal, de procesos de representación y mediación democráticos, de sistemas institucionales estables y burocracias comprometidas con el bien público, de la participación de todos los sectores sociales, en fin, que asegure una integración social básica.

<sup>4</sup> Un 31 por ciento de la población económicamente activa de México es empleada por el Estado, incluyendo instancias municipales y empresas paraestatales (*La Jornada*, 27 de julio de 1995).

## Las transformaciones del Estado

### *La reforma del Estado*

La crisis de México nos enseña que, más allá de los factores financieros en juego, la cuestión del Estado es un tema decisivo del desarrollo de América Latina. No es casual, por lo tanto, el creciente debate en torno al papel del Estado. Nos encontramos, en efecto, en una nueva fase, por así decir, *posneoliberal*. Antes de abordar los desafíos del nuevo contexto conviene realizar un breve balance de las experiencias recientes.

En primer lugar, llama la atención la *paradoja neoliberal*: una liberalización económica exitosa presupone una intervención activa del Estado para llevar a cabo tales reformas. Esta paradoja es más visible en el Cono Sur, donde la existencia de un Estado autoritario convive con un discurso del Estado subsidiario. De hecho, las políticas neoliberales no se apoyaron en un Estado mínimo; muy por el contrario, avanzaron gracias a una fuerte intervención estatal (Smith, 1994a; 1994b). No se trata empero, del anterior tipo de Estado. En los países que realizaron con éxito una reestructuración económica, dicho proceso ha implicado una profunda reforma del Estado. Su objetivo explícito ha sido liberar el mercado de las trabas políticas; en realidad, sin embargo, pretenden invertir la relación y *poner en línea* al Estado con la economía de mercado. So pretexto de despolitizar a la economía, el Estado es reorganizado en función de su eficiencia económica. Tal enfoque identifica al Estado con el aparato burocrático o el sector público, o sea, su papel económico, sin contemplar otras dimensiones. El afán por redefinir la relación entre Estado y mercado impide ver las nuevas relaciones entre Estado y sociedad (García Delgado, 1994).

El rol del Estado en la liberalización económica permite, en segundo lugar, revisar la *crisis del Estado desarrollista*. La crítica neoliberal interpretó la crisis como resultado de un Estado demasiado grande, demasiado fuerte que ahoga al mercado. Es cierto que la intervención del Estado fue exitosa en la primera fase de la estrategia de sustitución de importaciones —reemplazando la falta de capitales y mercados—, pero fracasó en dar el paso siguiente de vincular la producción nacional con la economía mundial. A partir de cierto ni-

vel, el proteccionismo estatal inhibe las dinámicas innovadoras del mercado, lo que marca la diferencia entre los Estados desarrollistas de América Latina y aquellos del Sudeste asiático. Precisamente el estudio de dichos casos exitosos de *desarrollismo* da pie a otra interpretación. El origen de la crisis radicaría no en un Estado demasiado fuerte, sino en un Estado demasiado débil. Se han señalado dos causas complementarias: por un lado, una crisis fiscal crónica que impide al Estado disponer de ahorro público para financiar las políticas de desarrollo (Bresser, 1994); por el otro, el aparato estatal carece de suficiente autonomía y termina siendo cautivo de los lazos clientelares con las élites nacionales. En retrospectiva, parece correcta la tesis de Evans (1992), de insistir en la necesidad de una *autonomía enraizada* del Estado. Éste ha de ser autónomo respecto de las presiones sociales y simultáneamente inserto en la estructura social mediante múltiples redes de interacción. Tal reinterpretación de la crisis del *desarrollismo* exige una reorientación estratégica: "si el objetivo del enfoque neoliberal es reducir el rol coordinador del Estado, el enfoque socialdemócrata tiene por objetivo su reactivación" (Bresser, 1994:27).

Una tercera conclusión se refiere al debate, fuertemente ideologizado entre *neoliberales* y *neoestatistas*, acerca de la *relación de Estado y mercado* (Lechner, 1992). Junto con asumir la economía capitalista de mercado hay que acotar su alcance. Las experiencias recientes tanto de América Latina como de Europa oriental confirman la constatación histórica de Polanyi (1992): el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. Así como el buen funcionamiento del Estado descansa sobre su inserción en la trama social (Migdal, 1988), así también la buena marcha del mercado depende de su inserción en instituciones sociopolíticas. Hoy por hoy es evidente que Estado y mercado obedecen a racionalidades diferentes; por consiguiente, el Estado no puede remplazar al mercado ni ser sustituido por éste. Reconocer en la relación entre Estado y mercado una tensión irreductible implica respetar el rol *esencialmente político* del Estado (Bradford, 1994a:24) y no reducir la política a un mercado *político*. De hecho, la misma reforma del Estado ha ido dejando de lado la ortodoxia neoliberal; en la medida en que la privatización de las empresas públicas y la racionalización de la burocracia administrativa avanzan, el propio proceso exige nuevas formas de regu-

lación estatal. La noción de *Estado regulador* (Muñoz, 1993) describe las nuevas funciones económicas: establecer el marco institucional, fiscalizar las funciones delegadas a la iniciativa privada y proveer al mercado de mayor transparencia, señalizando la información requerida. La dimensión económica es, sin embargo, solamente un aspecto de las relaciones entre Estado y sociedad.

La conclusión final me parece obvia. Agotado el ciclo del Estado desarrollista y cancelado el objetivo neoliberal de desmantelarlos, la tarea actual consiste en reconstruirlo (Evans, 1992:141). Se requiere un enfoque donde, parafraseando a Arthur Lewis, el Estado sea considerado a la vez como problema y como solución (citado por Kohli, 1993:681). Hasta ahora, se ha hecho hincapié en los problemas que plantea el Estado a una amplia reestructuración que adapte las economías latinoamericanas al nuevo contexto. Es hora de enfocar al Estado como *solución* que decide el rumbo y ritmo de tal reorganización de la sociedad.<sup>5</sup> Ello significa una reorientación nítida de las actuales reformas del Estado, cuyo reduccionismo económico yerra el blanco: las nuevas relaciones entre sociedad y Estado. En menos de 20 años, los países latinoamericanos han vivido una profunda *revolución* no sólo de las estructuras económicas, sino igualmente de las relaciones sociales, de las actitudes y de los valores predominantes. Está emergiendo una nueva configuración societal, una sociedad de mercado, que deja descolocado tanto al viejo Estado desarrollista como al Estado regulador. Simultáneamente, emerge una nueva conciencia de ciudadanía que, todavía confusa, recrea la idea de Estado. Cambia, pues, el campo de intervención estatal a la vez que las demandas y expectativas referidas al Estado. En resumidas cuentas, a la par con los cambios políticos en marcha tiene lugar una profunda transformación de la propia política (Lechner, 1995), modificando el marco en que se sitúa la cuestión del Estado. Por lo tanto, se hace necesario concebir una reforma del Estado capaz de integrar diferentes planos. De modo muy esquemático señalaré tres ámbitos o desafíos.

---

<sup>5</sup> Ilustrativo del desfase es el balance de la experiencia chilena, realizado por Enrique Correa: "Sin duda ha habido avances en sustraer del sector público diversas actividades productivas, no siempre de buen modo. Pero las funciones más propias del Estado siguen mal atendidas, mientras sus nuevos papeles son objeto de una desconsideración de gravedad estratégica [...] Al qué hacer propuesto no le ha seguido el *cómo hacer*, quizás porque la sabiduría convencional enfatiza exclusivamente la cantidad y no la calidad del sector público" (Correa, 1995:11).

*Estado nacional y economía mundial*

El Estado nacional se constituye en América Latina, como en otras regiones, trazando una frontera nítida entre ámbito externo e interno. Su soberanía tiene una doble cara: delimitación de un territorio y/o una nación hacia afuera, de cara al sistema de Estados, y hacia dentro, fijando los límites del orden social. Actualmente tanto la soberanía externa como la soberanía interna se encuentran cuestionadas.

Existe, desde los inicios, una contradicción estructural entre el principio de la soberanía nacional y las dinámicas del mercado que, por principio, no conocen límites de tiempo y espacio; ella se manifiesta en la América Latina del siglo XIX en la conocida dualidad entre liberalismo económico —hacia afuera— y orden oligárquico —hacia dentro. La distinción clara y precisa de interno/externo se evapora con el vertiginoso proceso de globalización que, a partir de los años setenta, reorganiza la territorialidad de las sociedades, segmentando y entrelazando a la vez diversos espacios, desde el centro trilateral (Estados Unidos, Japón, Unión Europea) y agrupaciones regionales (NAFTA —Tratado de Libre Comercio Norteamericano, por sus siglas en inglés—; Mercosur) hasta núcleos locales. El nuevo entramado global-local no sólo diluye las fronteras geográficas entre lo interno y lo externo; también permea la delimitación nacional de la temporalidad. La globalización concatena una diversidad de ritmos, dinámicas y horizontes temporales que fragmentan las percepciones de la historia nacional y de un futuro nacional, lo que modifica el significado de la soberanía en tanto delimitación de la trama espacio-temporal. Cuando la sociedad se desterritorializa y pierde su unidad compacta, se debilita el “poder infraestructural” del Estado (Mann, 1984) de penetrar y coordinar centralmente las actividades sociales. Sin embargo, la globalización no elimina el marco nacional y sería prematuro extender la carta de defunción del Estado nacional. A pesar del peso creciente de las instancias y las regulaciones supranacionales, éste persiste, pero sufre una redefinición profunda.

El marco actual ya no se restringe a la economía nacional que conformaba el marco teórico (Keynes) y el contexto práctico del Estado desarrollista. Los factores internos se encuentran más y más entrelazados con la economía mundial bajo el nuevo paradigma de

“competitividad sistémica” (Bradford, 1994b). Observamos una compleja articulación de subsistemas internos y externos así como de planos macro y micro. Más que la competitividad de una u otra empresa singular cuenta la combinación de múltiples factores: niveles de productividad, capacitación de la mano de obra, estabilidad institucional y seguridad legal, clima político favorable, etcétera, lo cual requiere de un nuevo tipo de Estado capaz de ofrecer al sector privado un marco estratégico para las decisiones de innovación e inversión y políticas específicas de apoyo a la productividad y a la competitividad internacional. El Estado nacional ya no representa tanto una delimitación —defensiva— de los otros como una vinculación —agresiva— con los otros. De hecho, la *globalización* que incorpora —de manera activa o pasiva— los diversos aspectos de la vida social a un *sistema mundial* tiene su contraparte en la internacionalización, o sea estrategias que vinculan *lo nacional* con los procesos de mundialización (Díaz, 1995). La internacionalización exige del Estado una doble tarea: crear condiciones atractivas para *localizar* las inversiones extranjeras en el país y, por otra parte, fomentar un entorno favorable al despliegue convergente de los elementos endógenos. Por consiguiente, el activismo del Estado no se reduce a iniciar e impulsar las políticas de ajuste y liberalización económica, ya que cumplida esta etapa, el Estado sigue teniendo una intervención decisiva para reorganizar los factores relevantes —desde la regulación de los mercados y una política industrial hasta la cohesión social— en una combinación que sea competitiva frente a otros países. Esta función es tanto más importante por cuanto la economía mundial se encuentra siempre amenazada de guerras comerciales. El Estado nacional se transfigura así en “Estado comercial” o “Estado competitivo” (Altvater, 1994) sumamente instrumentalizado en función de las dinámicas del capital. Tal redefinición del Estado supone una rearticulación de los actores sociales, punto que abordaré a continuación.

### *Estado de bienestar e integración social*

Cabe reiterar que la mundialización de la economía no involucra uno u otro grupo social sino que abarca —de modo muy diferenciado— al conjunto de la sociedad; la sociedad entera —deliberada o invo-

luntariamente— se ve arrastrada e incorporada a la competencia mundial. Por consiguiente, la reorganización y, en concreto, la integración de la sociedad devienen un factor decisivo para lograr una *competividad sistémica*. Pero la integración social no sólo es un requisito de la integración transnacional sino en definitiva, la base de cualquier convivencia en sociedad y, por lo tanto, se justifica por sí sola. La violencia e inseguridad, el desarraigo y desamparo que determinan las actuales condiciones de vida, particularmente de la vida urbana, nos recuerdan día a día el papel fundamental de la cohesión social.

Ahora bien, las exigencias de integración social, planteadas por las estrategias de desarrollo, chocan con las tendencias de disgregación social que son provocadas por esas mismas estrategias. Hoy en día es evidente por doquier que los procesos de globalización conllevan procesos de segmentación entre países —Norte-Sur— como dentro de cada país. Ningún análisis de América Latina puede soslayar el hecho de que se trata de la región con las mayores desigualdades sociales del mundo. Aún más: estas desigualdades han aumentado a raíz de las políticas de ajuste y reconversión económica en la década de los ochenta.<sup>6</sup> Una especie de *darwinismo social* corroe los mecanismos de integración. Por cierto, subsisten los lazos tradicionales de solidaridad, pero tales redes tienen un alcance limitado. Los mecanismos estatales de seguridad social, por su parte, son insuficientes e ineficientes, al ser desmantelados en beneficio de seguros individuales. Al mismo tiempo, las políticas sociales son reformuladas en función de criterios de eficiencia económica, muchas veces inconsistentes con los objetivos de cohesión social. En fin, la flexibilización de la trama social, exigida por el desarrollo de la sociedad de mercado, termina agravando la desarticulación de una sociedad históricamente débil.

En este contexto, deviene prioritaria la reconstitución de pautas de integración social que sean no sólo compatibles con la eficiencia

---

<sup>6</sup> Basta mencionar un indicador conocido: acorde con datos de la CEPAL, la población en situación de pobreza bajó del 45 al 41 por ciento de la población total entre 1970 y 1980 para subir del 41 al 46 por ciento de la población total entre 1980 y 1990 (CEPAL, 1994:157). Visualizamos la complejidad del problema en el caso de Chile que, en años recientes, logra disminuir el número de pobres al precio de aumentar la brecha entre los grupos más ricos y más pobres.

económica, sino concordantes con criterios de equidad social y, por sobre todo, políticamente viables. Se trata de crear o readecuar un conjunto de derechos e instituciones como contraparte necesaria a la diferenciación social y funcional. En todos los países latinoamericanos se presta la mayor atención a la nueva *agenda social*: desde la reforma de las políticas sociales —incluyendo políticas de empleo— hasta formas innovadoras de participación, pasando por la creatividad cultural. Basta recordar la *cuestión social* a inicios del siglo para visualizar el desafío a fines del siglo; como entonces, el propio desarrollo capitalista exige un Estado que defienda el orden colectivo contra las tendencias de exclusión y fragmentación. En este sentido, el Estado moderno encuentra su *razón de ser* en el Estado de bienestar, tarea que se vuelve más urgente con los procesos de globalización.<sup>7</sup> Si la competitividad en una economía globalizada restringe el margen de maniobra del Estado —condicionado por el libre flujo de capitales—, ella también incrementa el papel del Estado en la articulación social; su viabilidad política depende de la reformulación del “pacto socialdemócrata” (Bresser, *et al.*, 1993). De hecho, se multiplican las voces que, desde diversos ángulos, reclaman un nuevo *pacto social* o, más modestamente, una cadena de acuerdos sectoriales que permitan rearticular a los diferentes actores sociales y políticos, determinar una perspectiva común y distribuir los costos y beneficios del proceso. Se trata de un enorme esfuerzo de reorganización social que presupone la creación de consensos fundamentales. Esto nos remite al tercer reto que enfrenta la reforma del Estado.

### *Estado y democratización*

El desafío de América Latina puede resumirse en la tarea de armonizar el desarrollo económico con la equidad social y la democra-

---

<sup>7</sup> Considerando que las presiones migratorias entre los países dependen de las oportunidades de empleo, resulta indispensable nivelar las condiciones sociales de vida y homologar los derechos socioeconómicos. En el futuro, la integración regional de América Latina no puede responder sólo a exigencias comerciales sino que deberá abarcar las condiciones de bienestar social de los diversos países.

cia política. Compatibilizar diferentes objetivos es una tarea eminentemente política en la cual, según vimos, el Estado juega un papel preponderante. En consecuencia, requerimos un enfoque más político que tecnocrático del Estado. Como señala Colin Bradford (1994a:17) “existe una relación entre la necesidad de una reforma del Estado y la necesidad de una renovación en la política de modo que los objetivos de la reforma sean claramente definidos, sostenidos, concretizados y realizados *por intermedio de la política*”. A pesar de cierta recuperación del análisis político del Estado, la brecha entre Estado y política democrática sigue abierta. Ya resalté, en el caso de México, un rasgo general de América Latina: la desvinculación entre el proceso de democratización y la reforma del Estado. Por un lado, hay reformas sustantivas de los procedimientos electorales y, mucho menores, del sistema de partidos y del régimen presidencialista. Tal preocupación por la democracia como régimen político no abarca, sin embargo, al Estado. Por el otro, la reforma del Estado se guía por un enfoque tecnocrático, sin hacer referencia al orden democrático. Pocas veces se plantea la cuestión del *Estado democrático*. No obstante los inconvenientes que presenta,<sup>8</sup> el término permite llamar la atención sobre la naturaleza política del Estado.

Al hablar de Estado democrático destacamos la dimensión política del Estado en tanto *comunidad de ciudadanos*. Desvanecidos los principios constitutivos externos —legitimidad divina, tradición consagrada—, es por medio del Estado como instancia general que la sociedad —dividida— se reconoce a sí misma en tanto orden colectivo y que los individuos se reconocen recíprocamente como pertenecientes a una misma comunidad. El Estado no es neutral; como *síntesis de la sociedad* representa, garantiza y reproduce las pautas de convivencia social. En consecuencia, las formas de constitución y de ejercicio de la ciudadanía han de ser tomados como elementos constitutivos del Estado, lo que marca no sólo la diferencia con el Estado autoritario, sino que también establece un referente crítico

---

<sup>8</sup> Hay, sin duda, buenos argumentos para acotar el concepto de democracia al régimen político o la sociedad política. Touraine (1994:69) insta a “desconfiar de los llamados a democratizar el Estado o la sociedad. El Estado no es de por sí democrático, puesto que su función principal radica en defender la unidad y la fuerza de la sociedad nacional de cara a los Estados extranjeros y a los cambios históricos de largo alcance”.

para evaluar hoy en día el Estado en nuestros países. Cuando en vastos territorios de la región no existe ni igualdad ante la ley ni un acceso equitativo a la justicia, no existe un aparato estatal razonablemente eficiente y los servicios públicos se encuentran *feudalizados* en beneficio de élites locales, o sea, cuando amplios sectores no están en condiciones de ejercer sus derechos de ciudadanía, el carácter democrático del Estado se encuentra en entredicho (O'Donnell, 1994).

Por otra parte, la referencia al Estado democrático destaca el carácter político de la intervención estatal. Considerando el papel estratégico del Estado en la conducción del desarrollo social, no resulta indiferente si la intervención estatal es decidida según criterios democráticos o no democráticos. Ya vimos que la capacidad promotora o *catalizadora* del Estado depende no sólo de la autonomía del aparato estatal, encarnada en el ideal weberiano de la racionalidad burocrática, ni tampoco basta esa *autonomía enraizada* desplegada en redes de interacción con los actores sociales. La intervención estatal implica —desde la definición de las opciones hasta la ejecución de las decisiones tomadas— la elaboración y actualización continua de acuerdos políticos; está pues estrechamente engarzada con el tipo y las dinámicas del sistema político y, en particular, del sistema de partidos. La experiencia latinoamericana es particularmente rica en fenómenos que, de una u otra manera, señalan las dificultades para construir esos acuerdos políticos que den arraigo social a las nuevas estrategias de desarrollo. Ello favorece la tendencia a *escindir la política en dos ámbitos* en que la democracia queda restringida a la sociedad política, mientras que el gobierno se sitúa por encima del juego democrático y libre de ataduras para llevar a cabo medidas de reconversión económica de alto costo social. Esta estrategia —democracia en la arena política, pero no en el gobierno— parece ofrecer “la mejor oportunidad de reconciliar las metas contradictorias de democracia y ejecutivos fuertes, capaces de sostener la racionalidad económica” (Kohli, 1993:683). Se trata de una fórmula atractiva pues da una respuesta a la pregunta recurrente de los gobiernos en la región: ¿cómo armonizar eficiencia económica —capitalista— y legitimidad política —democrática? La encrucijada da pie a interrogarnos acerca de las capacidades estatales de conducción.

## Las dificultades de la conducción política

### *Las capacidades estatales de conducción*

La revisión somera de las transformaciones del Estado resalta un aspecto crucial para poder reconceptualizar la relación entre Estado y sociedad: la capacidad de conducción de los procesos sociales por parte del Estado. Independientemente de cómo determinemos las funciones y capacidades del Estado (Almond y Powell, 1966), por largo tiempo estuvo fuera de duda que el Estado encarna el centro rector de la vida social. Hoy en día, el estudio del Estado está determinado por un fenómeno sobresaliente: la naturaleza del Estado como instancia general de representación y coordinación social se encuentra en entredicho. “La historia del pensamiento político del siglo XX puede ser escrita como la historia de la creciente modestia de las pretensiones de conducción que se plantean al Estado” (Von Beyme, 1991:355 ss). De la euforia de la planificación pasamos a los pactos corporativos para desembocar en la idea de sistemas autorregulados. En realidad, la acelerada diferenciación de la sociedad y la creciente autonomía de los diversos campos de la vida social cuestiona más y más la *unidad* de la sociedad y, por ende, la capacidad del Estado de organizar la vida en común. El *primado de la política* se derrumba de cara a la nueva complejidad social. A ello se agregan en América Latina las reformas neoliberales que eliminan al Estado a la vez como promotor de múltiples procesos y como destinatario de muchas reivindicaciones sociales. No obstante, sospecho que la demanda de conducción subsiste. Aún más: cabe suponer que las nuevas y mayores incertidumbres incrementen las exigencias de conducción. Veo en la *crisis de orientación*, que caracteriza nuestra época, tanto el reflejo de las disminuidas capacidades del Estado como el reclamo por nuevos hitos orientadores. Nos encontramos, pues, ante la situación paradójica de que las capacidades estatales de conducción disminuyen al mismo tiempo que las demandas de conducción aumentan.

Antes de abordar este dilema, debo indicar qué entiendo por capacidades estatales de conducción. Comienzo por una delimitación negativa: no me refiero al liderazgo político, aunque el proceso de toma de decisiones gubernamentales —su coherencia política, calidad técnica y comunicación social— merezcan mayor atención. Además,

la visión intelectual y los *factores subjetivos* de los dirigentes parecerían ser el principal condicionante de las diferencias en las políticas económicas entre y dentro de los distintos partidos (Maravall, 1995:215). Tampoco me refiero a la gestión de las políticas públicas, siendo que ella representa un aspecto crucial de cualquier reforma del Estado (Lahera, 1993). Las medidas tendientes a desburocratizar a la administración pública, dándole una perspectiva más dinámica (más empresarial), poco nos dicen acerca de los fines organizacionales.

La capacidad conductora —*steering capacities*— consiste, a mi entender, en el poder del Estado de coordinar las fuerzas sociales en torno a una perspectiva de desarrollo. Remite, pues, a la decisión política acerca de los objetivos sociales y al diseño de estrategias consistentes con tales fines. Mas la direccionalidad depende no sólo de la finalidad deseada —decidida—, sino también, según vimos, de un reordenamiento de las fuerzas sociales. Hay que articular los diferentes actores y procesos sociales con miras a la perspectiva fijada. El Estado cumple dicha tarea de coordinación de múltiples formas. Aquí resalto un aspecto pocas veces considerado: la *fijación de límites*. Por una parte, al fijar límites temporales, todo Estado recorta el pasado y lo estiliza en función de una historia nacional del mismo modo que recorta el futuro abierto, que establece entre infinitas posibilidades un horizonte de objetivos deseados y/o probables y, por tanto, delimita una perspectiva que encauza y articula las expectativas de los distintos sectores. Por otra parte, al fijar los límites del espacio social, establece los criterios de inclusión y exclusión, lo que constituye seguramente el elemento fundamental del Estado en la construcción del orden. Esta delimitación básica implica otras clasificaciones ordenadoras de las relaciones sociales como, por ejemplo, los límites entre lícito e ilícito —sistema legal. Mención aparte por su complejidad merece la tarea del Estado de fijar límites al mercado. Dado que la economía de mercado y, en particular, el proceso capitalista de acumulación no tienen mecanismos de autorrestricción, le han de ser puestos límites desde afuera. Además del derecho, la moral y las buenas costumbres, corresponde al Estado establecer el marco institucional indispensable para canalizar el despliegue espontáneo del mercado. Finalmente, el Estado ha de fijar sus propios límites, acotando su legítimo campo de acción. Aunque las normas básicas —derechos humanos, Estado de derecho, división de pode-

res, federalismo— suelen tener rango constitucional, las dificultades en restringir la expansión administrativa indican las dificultades que —en todos los casos— encuentra la fijación de límites, los cuales tienden a ser fluidos y móviles, adecuándose a las dinámicas sociales. Sin embargo, todos los desplazamientos de límites, todas las transgresiones y extralimitaciones nunca ponen en duda la necesidad de límites. En el fondo se trata de reducir la complejidad de lo real. El ser humano y la vida social no soportan demasiada realidad. El Estado cristaliza ese recorte de la realidad; al acotar y hacer previsible la realidad cotidiana establece el orden de las cosas. Sobre este trasfondo podemos echar una mirada más aguda a los problemas de conducción que enfrenta el Estado actualmente.

### *Los problemas de conducción política*

La acción del Estado ha sido cuestionada y cercenada por el antiestatismo de la ofensiva neoliberal en los años ochenta. Tal restricción deliberada de la intervención estatal estuvo acompañada de otras tendencias que ponen en entredicho las capacidades estatales de conducción. Ahora, cuando el papel estratégico del Estado vuelve a ser valorado, conviene revisar esos factores, algunos de los cuales saltaron a la vista en la reciente crisis mexicana.

1. Una primera razón reside, según vimos, en la *reestructuración del espacio*. El *efecto tequila* ha mostrado fehacientemente la desproporción que existe entre el carácter global de las grandes transformaciones sociales y el alcance apenas nacional que tiene el manejo político de esos procesos. Tanto la globalización de los mercados financieros, de las comunicaciones y de las innovaciones tecnológicas como de los cambios climáticos, de las epidemias o del crimen organizado resalta los estrechos límites —nacionales— que enfrenta la acción estatal. La reestructuración del espacio geográfico no logra ser compensada por una coordinación supranacional de los gobiernos. Aparte de la precaria legitimación democrática de tales acuerdos, la misma política democrática —desde la identificación ciudadana hasta las instituciones representativas— tiende a descansar sobre una noción de pertinencia territorial que es precisamente socavada por los procesos de globalización.

2. La reestructuración del espacio social tiene además otro alcan-

ce: la *diferenciación funcional*. Los diferentes campos de la vida social —economía, arte, ciencia, etcétera— adquieren más y más autonomía, que obedece a racionalidades específicas e incompatibles entre sí. Se configura una sociedad sin centro, descentrada, que hace imposible una visión centralizada del *todo*. La *lógica política* ya no puede establecer funciones vinculantes para otros campos —el campo económico o científico— que obedecen a otros códigos. Frente a tales subsistemas autoorganizados y autorreferidos la conducción política es, según Luhmann y Hayek, no sólo innecesaria sino inadecuada. Aunque no adoptemos tal posición extrema, es evidente que la dispersión del espacio social redefine el papel del Estado como vértice de la pirámide societal y, en concreto, limita el mando jerárquico del que dispone el Estado.

3. Una tercera razón para el declive de la capacidad estatal de conducción radica en el *redimensionamiento del tiempo*. Esto es notorio en la crisis mexicana al considerar el desfase entre las dinámicas económicas y políticas. La disponibilidad o creación de recursos políticos —apoyo parlamentario, opinión pública, etcétera— obedecen a un ritmo mucho más pausado al que exigen los vaivenes de la economía. En general, existe una arritmia entre la urgencia de las decisiones gubernamentales y la lentitud con que maduran las políticas democráticas. Por consiguiente, la agenda pública se fragmenta en diversos *orden del día* sobrepuestos, difuminando la perspectiva. Aún más: prevalece una asintonía generalizada entre los diversos procesos y campos sociales —una sociedad a múltiples velocidades— que el Estado no logra sincronizar.

4. Además, el redimensionamiento del tiempo modifica los *horizontes de la política*. Como señala Luhmann (1973), un aspecto crucial de la política es la distancia temporal que media entre presente y futuro, entre decisión y resultado. Toda decisión es una apuesta en tanto anticipa un resultado desconocido por todos. Que una decisión sea correcta o no sólo puede ser constatado *ex post*; el éxito o fracaso son juicios posteriores a la acción, mientras que la decisión es anterior. Esta *anticipación arriesgada del futuro* se vuelve problemática con la actual aceleración del tiempo. Vivimos un *presente omnipresente* en el cual el futuro se devanece y, por tanto, resulta más y más difícil fijar metas y comprometerse con determinados resultados. Un exceso de opciones posibles desborda el cálculo de los resultados proba-

bles y, por tanto, aumenta el riesgo de la apuesta política. A esta situación de mayor contingencia, la política responde buscando decidir con máxima flexibilidad las metas y reducirlas al plazo más corto. Al mismo tiempo, sin embargo, una extrema flexibilidad en la selección de los objetivos inmediatos incrementa la demanda de sentido. La política enfrenta, pues, el dilema de retrotraer al mínimo el horizonte de acción y, simultáneamente, construir un horizonte de sentido que trascienda la inmediatez (Millán, 1995). Pero la desvinculación de presente y futuro deteriora precisamente las capacidades del Estado de proyectar un orden duradero, lo que nos lleva al último punto.

5. La razón principal del debilitamiento de las capacidades de conducción del Estado —y que engloba los motivos anteriores— radica en el vertiginoso *incremento de incertidumbre*. Existe una nueva y mayor complejidad social (Zolo, 1994) que se manifiesta en la variedad y discontinuidad de los lenguajes, entendimientos, técnicas y valores en uso. Esta autonomía de los códigos funcionales, ya señalada, se combina con una creciente interdependencia entre los distintos subsistemas, al dar lugar a una coordinación difusa y policéntrica. La consiguiente pluralidad de espacios, regulados por criterios contingentes y flexibles, mina los principios universales y las creencias colectivas que servían de anclaje simbólico. Se multiplican así las opciones posibles que provocan una *sobrecarga selectiva*; cuanto más se amplía el espectro de las posibilidades, más apremiante se vuelve la decisión. En este contexto de cada vez mayor incertidumbre es tentador reducir la complejidad mediante un *cierre* de las alternativas aceptadas, o sea, renunciar a la conducción y sus dilemas e instalarse a como dé lugar en el orden de cosas existente: *más de lo mismo*.

Todo lo anterior suscita dos interrogantes acerca de la capacidad estatal de conducción: *¿es ella necesaria?* y *¿es ella posible?* No existe necesidad de una conducción estatal si la vida social —el sistema social— consiste de un conjunto de subsistemas autorregulados espontáneamente acorde a sus respectivos códigos que se coordinan horizontalmente entre sí mediante una red de conexiones e interacciones. Por cierto, tal diferenciación funcional avanza a grandes pasos y, de hecho, socava las estructuras jerárquicas. Sin embargo, la autorregulación interna y la coordinación entre los diferentes sub-

sistemas no son a tal grado autosuficientes que puedan prescindir de la dirección estatal. Volvamos al ejemplo de México. Ni el cuestionamiento de las formas de integración social que plantea la rebelión de Chiapas ni los efectos disruptivos de la crisis financiera sobre la estructura productiva se resuelven de manera espontánea, mucho menos las turbulencias mundiales que provoca un *efecto tequila*. En estas y otras situaciones similares todos los actores involucrados demandan la intervención del Estado y tal expectativa es un elemento de la realidad. Pero incluso en países con menor grado de conflictividad como Chile el mismo desarrollo social exige que el Estado fije un horizonte a la diversidad de opciones posibles. Para poder llevar a cabo una *política de Estado* —basada en acuerdos de largo plazo que eviten una relación de *suma cero* entre gobierno y oposición—, se requiere un *proyecto de país*; o sea, “un consenso nacional en torno a un marco orientador de largo plazo que facilite un proceso de desarrollo en que todos los actores puedan ‘remar’ armónicamente en una misma dirección” (Boeninger, 1994:28). Estimo, en resumidas cuentas, que no estamos ante una *autorregulación social* que vuelva prescindible la intervención estatal.

### *Las posibilidades de conducción política*

Al asumir la necesidad de una capacidad estatal de dirección, la pregunta de fondo apunta hacia sus posibilidades. Consideremos el contexto recién reseñado: ¿en qué medida es factible que el Estado conduzca el proceso social? Se trata de saber *qué pretensiones de conducción son razonables y con qué recursos cuenta —o puede crear— el Estado en las circunstancias actuales*.

En la actualidad, las pretensiones de dirección estatal no son mayores o menores sino diferentes. Han cambiado las condiciones que sustentaban las fórmulas clásicas de soberanía externa e interna del Estado. En el ámbito externo, la política mundial ya no se reduce al sistema de Estados. Aunque las relaciones de poder entre los Estados sigan siendo notorias, especialmente en la dimensión Norte-Sur, también observamos las dificultades de —todos— los Estados en controlar a los procesos económicos internacionales. En el ámbito interno, la creciente complejidad social ha caducado los discursos y recursos de *planificación global* que prevalecían en

los años sesenta. En muchos campos —de la política tecnológica a la defensa del consumidor— las instituciones estatales ya no disponen de la información, capacidades de ejecución y mecanismos de control necesarios para realizar políticas al margen de los actores sociales. Tal debilitamiento de la intervención estatal no significa en sí un fortalecimiento de la iniciativa privada, ya que ésta a su vez depende del Estado en términos del marco institucional y normativo, de las prioridades nacionales y los convenios internacionales que delimitan las *reglas de juego* y condicionan las expectativas. Se va creando una interdependencia entre instancias estatales y actores sociales en múltiples materias que ya no pueden ser resueltas por sí solas ni por el mando jerárquico del Estado ni por el mercado —o sea, una coordinación descentralizada. De ello no se desprende que las demandas de conducción sean ahora más modestas; son más complicadas.

Las posibilidades del Estado de conducir los procesos sociales depende de condiciones de muy distinta índole. Por un lado, el Estado no es, ni mucho menos, una institución homogénea. Aparte de las pugnas intraburocráticas de intereses y celos, coexisten en su seno racionalidades diferentes; las políticas de Estado de lenta maduración y plazo largo chocan con el cálculo coyuntural que impone la competencia partidista. Además, el sistema de partidos en América Latina suele ser débil en legitimidad y pericia y le cuesta manejar con soltura la dialéctica de conflicto y cooperación, propia del proceso democrático. Por otro lado, el Estado se encuentra inserto en una estructura social que se caracteriza por fuertes desigualdades socioeconómicas y grandes diferencias étnico-culturales, lo que da lugar a un orden de prioridades muy fraccionado y horizontes temporales diversificados. Las capacidades estatales dependen, especialmente en el nuevo contexto, de la interacción con los actores sociales. Los actores de trayectoria más larga —gremios empresariales, sindicatos— están habituados a vivir a la sombra del Estado y aprenden muy lentamente a desplegar iniciativas autónomas, y los nuevos movimientos sociales tienden a ser más creativos, pero de responsabilidad limitada, condiciones que, sumadas a los problemas antes señalados, restringen las capacidades estatales de conducción.

Las posibilidades se encuentran también limitadas por los recursos disponibles. Al Estado le cuesta más y más hacer uso de su re-

curso fundamental: la jerarquía. Basta ver la distancia que media entre la situación actual y el anterior estatismo, tan influyente en América Latina. Éste se apoyaba en dos presunciones: por un lado, el Estado dispone de recursos ilimitados de conducción y, por el otro, la sociedad es ampliamente moldeable por la intervención estatal. Ambas premisas han mostrado ser erróneas.<sup>9</sup> Tanto la jerarquía basada en el mando administrativo como la jerarquía basada en el mandato político y su legitimidad son recursos limitados; además la sociedad de mercado recorta drásticamente el campo de acción estatal. Sin embargo, ello no significa que la coordinación vertical de los procesos sociales —jerarquía— sea sustituida por una coordinación horizontal —mercado. Sabemos bien que el mecanismo de precios no opera para todo ni siempre. Justamente en momentos de crisis, cuando las demandas de conducción son más apremiantes, el mercado falla. Por lo demás, la “anticipación arriesgada del futuro” (Luhmann) que reflejan los precios suelen ser apuestas tanto o más especulativas que las decisiones políticas.

Jerarquía y mercado son los principales, pero no los únicos mecanismos de coordinación en la sociedad moderna. De hecho, el Estado no sólo cuenta con la planificación y los pactos corporativos, sino que también dispone de otros instrumentos de conducción: la creación de instancias autónomas de derecho público, la delegación de tareas a organizaciones no gubernamentales, la política de subsidios, la concertación mediante redes informales y, por supuesto, la intervención subsidiaria en caso de que fracasen los mecanismos de mercado (Von Beyme, 1991: 352).

En América Latina están adquiriendo especial relevancia dos de los dispositivos mencionados. Por una parte, la formación de instituciones públicas, autónomas del gobierno, que fijan objetivos y marco institucional, garantizan el cumplimiento de las normas vigentes, velan por la transparencia del mercado y defienden al usuario (Banco Central, Superintendencia de Bancos y Bolsas, Consejo de Universidades, Consejo de Televisión, etcétera). Se trata de instancias mediadoras que, sin depender de directrices gubernamentales,

---

<sup>9</sup> Mi reflexión no toma en cuenta la dimensión histórica del tema. Estudios futuros deberán confrontar nuestra época de inflexión con los procesos de descomposición y recomposición del ordenamiento social en los años treinta, cuando tiene lugar una importante reestructuración del Estado tanto en América Latina como en Europa.

resguardan el interés público a la vez que respetan la autorregulación del campo y las dinámicas del mercado. Por otra parte, el desarrollo de redes políticas informales, que reúnen a los principales actores estatales y sociales interesados en resolver determinada materia. Destaco, en particular, dichas redes de negociación en la convicción de que buena parte de la *política realmente existente* —de las políticas de desarrollo regional y de exportación hasta las reformas de los sistemas de salud o educación— tiene lugar en tales mecanismos de coordinación.

### *Las redes políticas*

Con el fin de compensar las insuficiencias de los mecanismos estatales de coordinación vertical surgen las *redes políticas* (Marin y Mayntz, 1991) como estructuras muy flexibles de coordinación horizontal. Cuando la capacidad de diseñar, decidir, ejecutar y evaluar políticas se encuentra dispersa entre distintos actores, públicos y privados, esta interdependencia lleva a la conformación de redes que permiten intercambiar información, negociar los intereses en juego, distribuir costos y beneficios y así tomar en conjunto las decisiones con la certeza de que cada participante cumpla los compromisos contraídos. Este mecanismo tiene la ventaja de facilitar una interacción rápida y fluida entre diferentes instituciones, ya sea entre distintas instancias estatales como entre éstas y los partidos, actores económicos y actores sociales. Además tiene el mérito de estar circunscrito a determinada materia y reunir a organismos interesados en llegar a resultados concretos, por lo que las negociaciones suelen ser ágiles y de duración limitada. Las redes políticas se diferencian tanto del corporativismo como del mercado. A diferencia de los pactos corporativos o de las negociaciones con grupos de presión no se trata de una concertación de intereses contrapuestos, convocada, avalada e implementada por la jerarquía de una instancia estatal. A diferencia del mercado, las redes no se apoyan en el equilibrio espontáneo de alguna *mano invisible* sino que apuntan deliberadamente a un resultado intencional de interés compartido por todos.

La coordinación reticular no reemplaza la estructura jerárquica; la conducción estatal suele desarrollarse mediante *una combinación*

*de mecanismos verticales y horizontales.* También en las redes están presentes relaciones de poder, pero amortiguadas por el propósito de concluir en decisiones compartidas. Por lo demás, no está de más advertir que las redes no representan una panacea para los males de conducción política, ya que, no obstante su auge, plantean una serie de problemas conocidos. Mencionaré algunos (Messner, 1994).

a) La teoría de juegos nos enseña algunos problemas que enfrentan las estrategias de cooperación y conflicto en que se despliegan las redes. Por un lado, la posible inconsistencia de los actores ya sea porque se trata de actores heterogéneos, internamente divididos, o porque varían con el tiempo. Además, en el caso de las burocracias estatales, éstas pueden ser demasiado cerradas, al restringir excesivamente el campo de maniobra, o estar subordinadas a vínculos clientelares, que distorsionan las negociaciones. Por el otro, la permanente tentación de todo participante de pasear por la libre —*free rider*—, y obtener los eventuales beneficios sin pagar los costos.

b) Las redes pueden paralizarse o disolverse por el poder de veto que tengan uno o varios actores. También en las redes horizontales existen relaciones de poder, o sea una distribución asimétrica de los recursos relevantes —saberes específicos, control de información, existencia de posiciones de privilegio, disposición de recursos financieros—, lo que permite a uno o varios actores vetar u obstaculizar decisiones contrarias a sus intereses. Incluso suponiendo una distribución pareja de los recursos, puede existir una interdependencia funcional de modo que la decisión de cada actor dependa de las decisiones de los demás. Si no ocurre un ajuste mutuo, cada actor puede bloquear el acuerdo o promover debates perennes.

c) Otro tipo de dificultades proviene del bloqueo de decisiones innovadoras. Una razón radica en que la necesaria estabilidad de las redes; la fuerte interdependencia de los actores, la complejidad de las negociaciones y los costos transaccionales exigen una cooperación duradera y la búsqueda de compromisos. La búsqueda de lazos consolidados inhibe conflictos y favorece consensos; de ahí que las redes suelen tener aversión a riesgos y apuntar a cambios incrementales. Otro freno a la exploración de caminos nuevos puede ser el exceso de cohesión. Puesto que la negociación en redes presupone ciertas orientaciones, reglas y rutinas compartidas, tal complicidad puede generar un conformismo que descarta alternativas e innova-

ciones. Esa inercia deviene más notoria cuando una red debe abandonar el enfoque establecido. Las redes son eficientes cuando han de negociar sobre la base de intereses asentados y horizontes estables; en cambio, tienden a ser poco flexibles para adaptarse a nuevas situaciones.

d) Las relaciones de confianza, reciprocidad y autoestima que requiere el funcionamiento de una red suelen dar lugar a la conformación de un *grupo autorreferido*. Esta tendencia frecuentemente provoca un *cierre* o aislamiento de la red respecto del entorno y, en consecuencia, externalidades indeseables: la red desecha la coordinación con otras instancias o decide acuerdos cuyos costos son trasladados a terceros. Ello nos conduce a dos objeciones cruciales.

e) Por muy exitosa que sea cualquier red en lograr acuerdos, éstos reflejan el interés compartido de los actores participantes de la red y no necesariamente el interés de *los otros* que no participan en tal red. Generalmente, las redes, al igual que los pactos corporativos, excluyen la representación de intereses no organizados —desempleados, usuarios de hospitales u otros servicios, etcétera. Buena parte de la población queda así excluida de acuerdos que, sin embargo, pueden afectar su vida cotidiana. Incluso al incorporar una representación funcional (ONG's)\* de los intereses no organizados, las redes no se preocupan primordialmente de algún *interés general*. La débil o nula presencia del interés público tiene tanto más impacto por cuanto el sistema político no suele tener capacidad de revisar y modificar los acuerdos producidos por las redes. Ello nos remite al problema del Estado democrático.

f) Las redes suponen la aquiescencia de las *terceras partes*, o sea de la mayoría de los ciudadanos no involucrados en tales transacciones. Imputando un consenso tácito con los resultados acordados por las redes, se renuncia a la generación de un acuerdo efectivo de la generalidad de los ciudadanos a través de las instituciones representativas. La ciudadanía se ve confrontada a una miríada de redes y, por ende, de microdecisiones que van conformando *de facto* una subestructura institucional, un *Estado oculto* fuera del alcance de la opinión pública. Sustraído a la luz pública, el Estado deja de cumplir incluso los criterios *realistas* de la democracia como mercado

\* Organizaciones no gubernamentales.

oligopólico-liberal (Zolo, 1994: 166 ss). La escisión de Estado y democracia deviene completa.

## Conclusión

Gran parte de los países latinoamericanos ha realizado en mayor o menor medida una profunda reforma del Estado en los últimos años. Las medidas lograron avances importantes en reducir la actividad empresarial del Estado, disminuir la administración pública y modernizar el marco institucional. No obstante, es un *proceso inconcluso* por su enfoque unilateral. Frecuentemente las reformas tuvieron como único propósito incrementar la eficiencia del Estado en función de la economía capitalista de mercado; carecieron, pues, de una comprensión cabal del Estado, y no tomaron en cuenta ni las diferentes funciones que éste cumple en la producción y reproducción del orden social ni, a la inversa, las profundas transformaciones del orden existente y su impacto en las coordenadas básicas de la acción estatal.

Las experiencias recientes de adecuación al nuevo marco mundial así como sus dificultades, reflejadas en la crisis mexicana, obligan a una redefinición del Estado. Tanto la reformulación del Estado nacional, adaptado a una competencia económica mundializada, como la reorganización e integración de la sociedad mediante un nuevo tipo de Estado de bienestar y el desarrollo de un Estado democrático que asegure el ejercicio equitativo y creativo de la ciudadanía, en fin, todos los retos apuntan a un Estado fuerte. Bien visto, el poder del Estado consiste, en gran medida, en su capacidad de conducir los procesos sociales. El problema de fondo radica, en reconstituir las capacidades estatales de conducción y coordinación en el momento mismo en que una creciente complejidad pone en entredicho al Estado, en tanto instancia general de representación y regulación social.

La crisis del Estado agudiza las incertidumbres de nuestra época. A la vez que los vertiginosos cambios y el consiguiente desconcierto ante la nueva complejidad incrementan las demandas de conducción, el Estado dispone de menos recursos políticos. En realidad, hoy en día, ni el Estado, ni el mercado o la sociedad civil, ninguno por sí solo logra establecer un horizonte de futuro fiable que permita en-

cauzar los procesos sociales y las opciones políticas hacia una perspectiva compartida. La única manera de proteger la convivencia social frente a las nuevas incertidumbres consiste en compartir los avatares del futuro mediante vinculaciones recíprocas. A la par con el debilitamiento del mando jerárquico y centralizado del Estado surgen entonces instancias y procedimientos de coordinación horizontal y descentralizada. Tales redes políticas conforman una suerte de “sistema de seguro mutuo” (Von Beyme, 1991: 195), donde las capacidades y responsabilidades de la conducción ya no radican exclusivamente en el Estado sino que son compartidas mediante una trama de vínculos entre instancias estatales y actores sociales.

La nueva modalidad de coordinación no contempla empero, el carácter democrático de la conducción. Las redes excluyen a la población no organizada a la vez que le imputan un consenso tácito con los resultados acordados. Tiene lugar una “neutralización del consenso” (Zolo, 1994: 166) que conduce, tendencialmente, a una especie de *democracia escindida* en la que ésta queda limitada a la sociedad política —y, en particular, a la competencia oligopólica de los partidos políticos— en tanto que el Estado, operando en la penumbra, asegura una toma de decisiones acorde con criterios técnicos. Tal escisión entre democracia y gobierno, entre legitimidad democrática y eficiencia económica quizás facilite compatibilizar el régimen democrático con las medidas poco populares de la restructuración económica. Posiblemente, la adhesión a la democracia puede amortiguar la insatisfacción con la situación económica o, en cambio, el descontento con el desempeño del gobierno puede producir una desafección no sólo de las políticas, sino de la política *tout court*. Los estudios empíricos no ofrecen conclusiones unívocas (Maravall, 1995). No obstante, las actuales tendencias insinúan una lección muy simple: es bastante diferente tener democracia a tener políticas democráticas. Sobre esta brecha se levanta, hoy por hoy, el Estado en América Latina.

*Ciudad de México, julio de 1995.*



## BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, GABRIEL y BINGHAM POWELL (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston.
- ALTVATER, ELMAR (1994). "Operationsfeld Weltmarkt", en *Prokla*, 97, Berlín.
- BANCO MUNDIAL (1994). *Informe Annual 1994*, Washington.
- BID (1993). *Reforma social y pobreza*, Washington.
- BOENINGER, EDGARDO (1994). *Reforma y modernización del Estado en América Latina*, Seminario CEPAL-ILPES, México, mayo (ponencia).
- BRADFORD, COLIN (ed.) (1994a). *Redéfinir l'État en Amérique Latine*, París: OECD.
- BRADFORD, COLIN (ed.) (1994b). *The New Paradigm of Systemic Competitiveness. Toward more integrated Policies in Latin America*, París: OECD.
- BRESSER, LUIZ CARLOS (1994). "Une nouvelle interprétation de l'Amérique latine: la crise de l'État", en *Cahiers des Amériques Latines*, 17, París: IHEAL.
- BRESSER, L. C., JOSÉ M. MARAVALL y ADAM PRZEWORSKI (1992). *Economic Reforms in New Democracies. A Social Democratic Approach*, Cambridge University Press.
- CAMOU, ANTONIO (1995). "Gobernabilidad y democracia en un transición bifronte", en *Nexos* 208, México.
- CAVAROZZI, MARCELO (1994a). "Politics: A Key for the Long Term in South America", en Smith, Acuña y Gamarra, *op. cit.*
- CEPAL (1994). *Panorama Social de America Latina 1994*, Santiago.
- CORREA, ENRIQUE (1995). *Perspectivas de la modernización del Estado y las políticas públicas en América Latina*; ponencia presentada en la reunión de la UNESCO, "Estado, interdependencia y soberanía", Cartagena de Indias, 22/23 de julio.
- CHESNAIS, FRANCOIS (1994). *La mondialisation du capital*, París: Syros.
- DÍAZ, ÁLVARO (1995). "Chile-dinamismo económico y rigidez institucional"; ponencia presentada en el seminario *Fault Lines of Democratic Governance*, Miami: North South Center.

- EVANS, PETER (1992). "The State as Problema and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard y Kaufman, *op. cit.*
- GARCÍA DELGADO, DANIEL (1994). *Estado y Sociedad*, Buenos Aires: FLACSO-Argentina.
- HAGGARD, S. y R. KAUFMAN (eds.) (1992). *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press.
- HEREDIA, BLANCA (1994b). "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience", en Smith, Acuña y Gamarra, *op. cit.*
- KOHLI, ATUL (1993). "Democracy amid Economic Orthodoxy: Trends in Developing Countries", en *Third World Quarterly*, 14/4.
- LAHERA, ENJUNIO (ed.) (1993). *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile: CIEPLAN-FLACSO-FORO 90.
- LECHNER, NORBERT (1992). "El debate sobre estado y mercado", en *Nueva Sociedad* 121, São Paulo: Caracas y Lua Nova 28/29.
- LECHNER, NORBERT (1995). "Las transformaciones de la política", ponencia presentada en el seminario *Fault Lines of Democratic Governance in Latin America*, Miami: North South Center.
- LUHMANN, NIKLAS (1973). *Vertrauen*, Stuttgart.
- MANN, MICHAEL (1984). "The autonomous power of the state", en *Archives Européennes de Sociologie*, XXV/2.
- MARAVALL, JOSÉ MARÍA (1995). *Los resultados de la democracia*, Madrid: Alianza Editorial.
- MARIN, BERND y RENATE MAYNTZ (1991). *Policy Networks*, Frankfurt: Campus-Westview Press.
- MESSNER, DIRK (1994). "Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung", en *Prokla* 97, Berlín.
- MIGDAL, JOEL (1988). *Strong Societies and Weak States*, Princeton.
- MILLÁN, RENÉ (1995). "De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social", en *Perfiles Latinoamericanos* 6, México: FLACSO.
- MUÑOZ, OSCAR (ed.) (1993). *Después de las privatizaciones - hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile: CIEPLAN.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1994a). "The State, Democratization, and Some Conceptual Problems", en Smith, Acuña y Gamarra, *op. cit.*

- POLANYI, KARL (1992-1994). *La gran transformación*, México: FCE.
- SMITH, W., C. ACUÑA y E. GAMARRA (eds.) (1994a). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Miami: North South Center.
- SMITH, W., C. ACUÑA y E. GAMARRA (eds.) (1994b). *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, Miami: North South Center.
- SOLA, LOURDES (1994b). "The State, Structural Reform, and Democratization in Brazil", en Smith, Acuña y Gamarra, *op. cit.*
- TOURAINÉ, ALAIN (1994). *Qu'est-ce que la démocratie?*, París: Fayard.
- VON BEYME, KLAUS (1991). *Theorie der Politik in 20. Jahrhundert*, Frankfurt: Ed. Suhrkamp (trad. española, Alianza Editorial, 1994).
- ZOLO, DANILO (1994). *Democracia y complejidad*, Buenos Aires: Nueva Visión.