

**El agotamiento paradigmático del  
Estado neoliberal en América Latina:  
explorando la gobernanza para el  
desarrollo sostenible**

**Miguel Moreno Plata**

## **Miguel Moreno Plata**

Doctor en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Licenciado en Derecho por la UNAM. Profesor investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Profesor visitante en la Maestría en Derecho y Gestión Ambiental del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán y en la Maestría en Derecho Civil en la Universidad Lasalle. Profesor invitado en la Universidad Pública de Navarra (España). Desde el año 2012 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En 2011 obtuvo el primer lugar en el certamen “Gestión de crisis y desastres” organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Es autor de diversos libros, entre ellos: *La reorganización territorial del ayuntamiento rural* (2002), Plaza y Valdés; *Génesis, evolución y tendencias del paradigma del desarrollo sostenible* (2011), Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; y *La ineficacia del derecho internacional ambiental. Repensando la soberanía nacional desde la problemática ambiental contemporánea* (2011), Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Autor de diversos artículos publicados en revistas nacionales e internacionales en temas de sostenibilidad, medio ambiente, cambio climático, políticas públicas, gestión de riesgo y gobernanza.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mails: [morenoplata@hotmail.com](mailto:morenoplata@hotmail.com)

[miguel.moreno.plata@uacm.edu.mx](mailto:miguel.moreno.plata@uacm.edu.mx)

## **El agotamiento paradigmático del Estado neoliberal en América Latina: explorando la gobernanza para el desarrollo sostenible**

*Durante la época contemporánea, la evolución de la gran mayoría de los Estados latinoamericanos ha seguido dos derroteros principales: el neoliberalismo y el neopopulismo. A pesar de que estas formaciones políticas se sustentan en paradigmas antagónicos, ambas corrientes tienen una coincidencia fundamental: el debilitamiento de las capacidades institucionales del Estado, así como el surgimiento de relaciones conflictivas entre el Estado y otros actores centrales, tanto del mercado como de la sociedad civil. En este contexto, es necesario explorar nuevos marcos de análisis que permitan la construcción de nuevas instituciones estatales que garanticen la autonomía y la cooperación eficaz entre las diversas esferas sociopolíticas en la época moderna.*

*Los objetivos fundamentales de este trabajo consisten en la exploración de nuevos enfoques teóricos para el redimensionamiento del papel del Estado en América Latina, particularmente en las políticas de desarrollo. Para este fin, se analizan tres ejes temáticos centrales: 1) las teorías vinculadas con el Estado desarrollista, con énfasis en el papel de las organizaciones burocráticas, a partir de la revisión de la experiencia de los países del Sudeste asiático; 2) el análisis de algunas de las aportaciones principales del modelo de gobernanza, con énfasis en la distribución del poder entre los diversos agentes sociopolíticos, especialmente el Estado y el gobierno; y 3) una breve revisión de la naturaleza compleja e interactiva del paradigma de la sostenibilidad y sus implicaciones con respecto al papel del Estado en los procesos de desarrollo.*

*Las principales conclusiones del documento apuntan hacia la integración de una amplia agenda de investigación que coloque en el centro del debate político y académico, la necesidad de una profunda reforma del Estado, con énfasis en los aspectos relacionados con los mecanismos institucionales de cooperación e interacción del Estado con otros actores centrales de las políticas de desarrollo, así como la reconfiguración de las instituciones supranacionales en la región, como base para la integración e implementación de las políticas de la agenda del desarrollo humano sostenible para el siglo XXI.*

**Palabras clave:** Política de Desarrollo; Función del Estado; Gobernanza; Desarrollo Institucional; América Latina

---

Recibido: 27-06-2017. Aceptado: 30-08-2017.

## **The Paradigmatic Depletion of the Neoliberal State in Latin America: Exploring the Governance for Sustainable Development**

*During the contemporary period, the evolution of the great majority of Latin American States has followed two main directions: neoliberalism and neopopulism. Although these political formations are based on antagonistic paradigms, both currents have a fundamental coincidence: the weakening of the institutional capacities of the State, as well as the emergence of conflicting relations between the State and other central actors, of both market, and civil society. In this context, it is necessary to explore new frameworks of analysis that enable the construction of new state institutions which guarantee autonomy and efficient cooperation between the different socio-political spheres in the modern era.*

*The main objectives of this work are the exploration of new theoretical approaches for the resizing of the role of the State in Latin America, particularly in development policies. For it, three central themes are analyzed: 1) the theories related to the developmental State, with emphasis on the role of bureaucratic organizations, based on the review of the experience of Southeast Asian countries; 2) the analysis of some of the main contributions of the governance model, with emphasis on the distribution of power among the different sociopolitical agents, especially the State and the government; and 3) a brief review of the complex and interactive nature of the sustainability paradigm and its implications for the role of the State in development processes.*

*The principal conclusions of this paper point to the integration of a broad research agenda that places at the center of the political and academic debate, the need for a profound reform of the State, with emphasis on the aspects related to the institutional mechanisms of cooperation and interaction of the State with other central actors in development policies, as well as the reconfiguration of supranational institutions in the region, as a basis for the integration and implementation of sustainable human development agenda policies for the 21st century.*

**Key words:** Development Policy; Function of the State; Governance; Institutional Development; Latin America

### **Introducción**

**D**os Frankenstein recorren las arenas socio-políticas de América Latina: por una parte, el legado neoliberal subsiste en una diversidad de Leviatanes integrados con piezas provenientes del fallido Estado prescrito por el “Consenso” de Washington, y por el otro lado, también persisten aquellos componentes identificados con los populismos de gran raigambre histórica en la región. Estas dos

**Tanto el neoliberalismo como el populismo tienen un denominador común: la peligrosa simplificación política e ideológica de la realidad socio-política latinoamericana.**

grandes corrientes han vapuleado al Estado latinoamericano, en ciclos históricos perfectamente identificados. Durante el siglo XX, diversas versiones de Estados populistas, neopopulistas y neoliberales se expandieron en la amplia geografía del subcontinente.

En esta tesitura, tanto el neoliberalismo como el populismo tienen un denominador común: la peligrosa simplificación política e ideológica de la realidad socio-política latinoamericana. Ambos paradigmas han dejado un saldo negativo en cuanto al cumplimiento de los fines esenciales de cualquier Estado: bienestar social, orden público y desarrollo. En este contexto, la pregunta central de este artículo es ¿hacia dónde reconducir el desarrollo del Estado en América Latina? Esta cuestión de apariencia simple, en realidad, envuelve una gran complejidad teórica y empírica. Por esta razón, algunas de las respuestas pueden provenir de la experiencia histórica de ambas versiones del Estado, así como de algunas corrientes teóricas emergentes de las ciencias políticas y sociales.

En todo caso, quizá la única verdad es que las respuestas sencillas no podrían resolver esta problemática de gran complejidad. Tanto el neoliberalismo como el populismo han terminado debilitando al Estado, mediante el colapso de sus pocas capacidades institucionales, y con ello, han sumergido a las sociedades en una vorágine de desorientación política y desesperanza social.

En atención a lo anterior, el objetivo principal de este artículo es la formulación de algunas respuestas a dicha cuestión, por medio de una revisión teórica de carácter interdisciplinario, centrada en las ciencias políticas.

En la primera sección se realiza una revisión de la evolución contemporánea del Estado en América Latina, teniendo como punto de partida el origen teórico e ideológico del Estado neoliberal, particularmente a partir del Consenso de Washington, así como algunos de los avatares de las reformas neoliberales, especialmente en cuanto a las capacidades institucionales del Estado. Este análisis se complementa con algunas notas sobre la emergencia de los Estados neopopulistas en Latinoamérica y sus eventuales implicaciones en la construcción de dichas capacidades, así como en su relación con otros actores socio-políticos.

En la segunda sección se explora el marco teórico, sustentado en la revisión de algunas corrientes contemporáneas del desarrollo, con énfasis en el papel del Estado y las organizaciones burocráticas en este campo. En esta tesitura, se revisan las relaciones entre el

desarrollo burocrático y económico, con énfasis en las teorías emergentes en los países en desarrollo, particularmente la teoría de la coevolución, la cual pretende superar las dicotomías y los procesos lineales que plantean las teorías desarrollistas formuladas desde y para los Estados de Occidente.

La tercera sección está enfocada en el análisis de los retos que plantean las reducidas capacidades institucionales del Estado en la región, especialmente en lo que se refiere a las implicaciones y posibilidades de las políticas, desde la naturaleza compleja y multidimensional de la sostenibilidad y de la gobernanza; análisis centrado, además, en los sistemas de distribución del poder entre los diversos actores socio-políticos, incluyendo al Estado y la administración pública.

Finalmente, en las conclusiones se establecen algunas consideraciones acerca de los nuevos derroteros del Estado, particularmente en el marco de los enfoques emergentes y las necesidades que impone la agenda para el desarrollo humano sostenible en el siglo XXI.

## **1. La evolución del Estado latinoamericano en la época contemporánea**

### ***Notas sobre el surgimiento y agotamiento del Estado neoliberal***

El mal llamado Consenso de Washington<sup>1</sup> está integrado por un decálogo de 10 políticas generales:

(a) Déficit presupuestario: los grandes y persistentes déficits fiscales constituyen una fuente de trastornos macroeconómicos.

(b) Prioridades del gasto público: los gastos tienen que reconducirse hacia la infraestructura pública y los subsidios en educación y sanidad general.

(c) Reforma fiscal: el incremento de la recaudación fiscal se concibe como una alternativa para la reducción del gasto público.

(d) Tipo de cambio: un tipo de cambio competitivo es el primer elemento de una política económica orientada al exterior.

(e) Política comercial: la liberalización de las importaciones, principalmente de los factores de producción intermedios, se considera el segundo elemento de una política orientada al exterior.

(f) La inversión extranjera directa puede aportar el capital, tecnología y experiencia para los mercados nacionales e internacionales.

(g) Las privatizaciones pueden aliviar en el corto y largo plazo las presiones presupuestarias, al generar recursos extraordinarios y no demandar financiamiento público.

(h) Desregulación: está focalizada en la remoción de obstáculos para las inversiones, flujos de capital, control de precios, barreras a las importaciones, etcétera.

(i) Derechos de propiedad: mayor seguridad jurídica en esta clase de derechos (Williamson, 1999).

Más allá de las posturas teóricas a favor y en contra del Consenso de Washington, para efectos de este trabajo interesa destacar básicamente en qué medida dicha propuesta incide en el redimensionamiento del Estado, particularmente en su intervención sobre la economía.

Dentro de sus principales limitaciones se puede señalar la ambigüedad acerca de la equidad, toda vez que la equidad como objetivo a través de la distribución de la renta no es parte del Consenso de Washington. Lo es, en cambio, en la lucha contra la pobreza a través de las prioridades del gasto público hacia rubros como la educación y la sanidad para los sectores más pobres (Gutián y Muns, 1999: 16 y 17).

Las recomendaciones o “recetas” generales estipuladas en el Consenso de Washington muestran, desde su origen, diversas ambigüedades teóricas y empíricas acerca del papel del Estado en la economía y la sociedad. Esto dio lugar a que tratadistas como Naím (2000) hablaran de las confusiones asociadas a estas políticas, lo que habría de influir en el prematuro agotamiento del Estado neoliberal.

Según Naím (2000), resulta innegable que las ideas derivadas del Consenso de Washington tuvieron una fuerte influencia en los procesos de reforma -principalmente de carácter económico- en muchos países de Latinoamérica. Sin embargo, las nuevas condiciones políticas y económicas a nivel internacional, así como la situación interna de los países, dieron origen a problemáticas que no se previeron en el Consenso de Washington y que, a la postre, acelerarían su agotamiento paradigmático dada la emergencia de una fuerte resistencia política y social a estas reformas neoliberales, lo que, en gran medida, contribuiría a la aparición del Estado neopopulista en la región. Para Naím (2000: 91), durante la década de 1990, los factores que contribuyeron a dicho fracaso son: el “descubrimiento” de la economía ortodoxa; el “descubrimiento” de las instituciones; la emergencia de la globalización; y el redescubrimiento del subdesarrollo.

Para efectos de la presente investigación interesa básicamente destacar el segundo y el último de estos aspectos. Según Naím (2000: 99), las instituciones públicas son el hoyo negro de las reformas económicas, toda vez que dichas instituciones son, frecuentemente, el centro de la corrupción que corroe los sistemas socio-económicos y políticos de las

**Las reducidas capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos fue el primer iceberg con el que comenzaría el naufragio del trasatlántico neoliberal.**

naciones en desarrollo, a la vez que, históricamente, su mal funcionamiento ha sido también el centro de la incapacidad para alcanzar altos niveles de calidad de vida y superar el círculo vicioso de la pobreza.

En efecto, la primera gran limitación del Consenso de Washington es, precisamente, la omisión del papel de las instituciones en el proceso de crecimiento económico y, más puntualmente, en los procesos de desarrollo, ya que se dio por sentado que los países en desarrollo contaban con instituciones sólidas para sostener las exigencias derivadas de la implementación del modelo neoliberal impulsado desde Washington. Sin embargo, la terca realidad habría de comenzar a descarrilar rápidamente estas reformas, por lo que las reducidas capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos fue el primer iceberg con el que comenzaría el naufragio del trasatlántico neoliberal.

En esta tesitura, otra gran limitación del corolario de Washington fue su omisión con respecto de aquellos aspectos estructurales y culturales vinculados con los problemas del subdesarrollo (Naím, 2000), toda vez que las cuestiones centrales de este jamás fueron considerados con seriedad. Este sería el caso del subdesarrollo político y social, incluyendo los problemas asociados con la falta de consolidación democrática de la gran mayoría de los países latinoamericanos, los cuales acababan de salir de regímenes militares y sistemas autoritarios.

En este sentido, para efectos de esta investigación únicamente se destacarán algunos de los resultados alcanzados en la región latinoamericana, particularmente en la década de los noventa y principios de la primera década del siglo XXI. Siguiendo el estudio de Moreno-Brid ...[et al] (2004), se analizan brevemente algunos indicadores clave:

(a) Inflación y déficit fiscal. Desde finales de la década de los ochenta, la inflación comenzó a registrar una tendencia descendente y los casos de hiperinflación fueron controlados. Muchos países alcanzaron niveles inflacionarios inferiores a 10%. Brasil y Perú, que a principios de los noventa registraron niveles superiores a 1.000%, lograron disminuciones sustanciales a partir de 1995, alcanzando en promedio, 35,5% y 8,4%, respectivamente, entre 2002 y 2003. México, después de la crisis de 1994-1995, período en el que la inflación fue de 35%, logró reducciones significativas, inferiores al 20% entre 1998 y 1999, logrando tasas inferiores a 5% a partir de 2002. La inflación promedio de la región en el período 2002-2012 fue menor a un dígito, con excepción de Venezuela; si bien entre 2007 y 2011 se presentaron períodos de inestabilidad, se alcanzó una inflación general media en la región de 12% en 2008 y de 8% en 2011 (Vergara y Díaz, 2012: 7).

(b) Crecimiento económico. Los logros en la estabilidad de precios no se acompañaron de un sólido crecimiento económico. Aunque la gran mayoría de las economías de la región salieron del estancamiento y el decrecimiento, dicho repunte fue débil e inestable. Entre 1990 y 2000, el PIB regional se incrementó a una tasa media anual de 3,3% (Moreno-Brid ...[et al], 2004: 153), pero el crecimiento económico ha tenido períodos de crisis, particularmente en 1995, 1998, 2009, 2011 y 2015. En este último año, América Latina y el Caribe registraron una contracción del 0,5% en su actividad económica. Esta fue la primera caída registrada desde 2009 y prolongó la etapa de desaceleración del crecimiento económico iniciada en 2011. Esta caída del PIB supone una reducción del PIB per cápita cercana al 1,7%. Al igual que ocurre con otras variables, el PIB reflejó un comportamiento muy diferenciado en la región. Así, las economías de Centroamérica crecieron un 4,7%, mientras que México creció un 2,5%. Por su parte, las economías de América del Sur experimentaron una contracción del 1,7%, cifra muy superior a la registrada durante la crisis financiera mundial de 2009 (-0,2%); particularmente Brasil y Venezuela registraron contracciones del 3,9% y el 5,7%, respectivamente (CEPAL, 2016: 48 y 50).

(c) Comercio exterior. Un logro incuestionable de las reformas económicas neoliberales es el incremento de las exportaciones en la mayoría de los países latinoamericanos, con dos pautas bastante diferenciadas: por una parte, el aumento de las exportaciones manufactureras en México y Centroamérica, y por el otro, el incremento de las exportaciones de materias primas en las economías del Cono Sur (Moreno-Brid ...[et al], 2004: 155). Si bien es cierto que, en los últimos años, el volumen de las exportaciones se ha mantenido, e inclusive se ha incrementado, el valor de las exportaciones ha tenido un descenso notable (CEPAL, 2016: 37).

Este gris desempeño económico se refleja en el incremento de la pobreza y los bajos niveles de desarrollo social. La tasa de pobreza cayó en la gran mayoría de los países en la región, en el período 2010-2014. Las mayores variaciones se registraron en Uruguay (-14,9%), Perú (-9,8%), Chile (-9,1%) y Brasil (-7,9%). En Honduras y México, la tasa de pobreza se elevó a un ritmo anual de entre un 2% y un 3%. La tasa de pobreza en América Latina se situó en el 28,2% en 2014 y la tasa de indigencia alcanzó al 11,8% del total de la población. El número de personas pobres creció en 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia.

**La primera gran consecuencia del fracaso de las reformas neoliberales en América Latina es la pobreza y marginación de millones de personas.**

Entre 2013 y 2014, el número de pobres de la región se incrementó en alrededor de 2 millones de personas, principalmente en Guatemala, México y Venezuela (CEPAL, 2016: 18 y 19).

En razón de lo expuesto, es posible señalar que la primera gran consecuencia del fracaso de las reformas neoliberales en América Latina es la pobreza y marginación de millones de personas. El mismo Williamson (2002) ha reconocido que las causas profundas de este relativo fracaso del Consenso de Washington son la omisión de las políticas de distribución del ingreso.

En este contexto también es importante rescatar dos ideas centrales de Williamson, a más de diez años de la implementación de las reformas vinculadas con el Consenso de Washington: 1) el papel del Estado, y 2) el papel de las instituciones. Primero, dicho autor precisa que él jamás postuló la teoría de un Estado mínimo, es decir, un Estado alejado de la provisión de bienestar y comprometido con la redistribución. Segundo, Williamson (2002) también reconoce que las reformas al amparo de la doctrina del Consenso de Washington fueron incompletas en dos vías: a) esta “primera generación de reformas” fue negligente con respecto al mercado laboral, y b) fueron incompletas con respecto a la reforma fiscal para soportar el déficit del gasto en tiempos de crisis. Así, según él, se requería de una “segunda generación de reformas” cuyo objetivo central sería el fortalecimiento de las instituciones, las que habrían de implementarse en algunos países durante la primera década del siglo XX.

### ***La emergencia de los Estados neopopulistas***

Se sostiene aquí que el Estado neoliberal es una especie de antítesis del Estado desarrollista. El fracaso de este último en América Latina, cuya máxima expresión fue la crisis de la deuda en la década de los ochenta del siglo pasado, ofreció terreno fértil para la adopción de una versión extrema del Estado neoliberal.

Este círculo pernicioso se ha sustentado en la dicotomía Estado o mercado. El discurso del Estado neoliberal se sustenta en el predominio de la esfera del mercado sobre la esfera estatal. A su vez, el Estado populista -su antítesis- se basa en el amplio predominio del Estado en la vida económica y social.

Una muestra del rápido eclipse del Estado neoliberal es el hecho de que los mismos organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, comienzan el viraje para alejarse de la vía ortodoxa del Consenso de Washington en el año de 1997. Así lo evidencia el

**El retorno del Estado se debe básicamente al fracaso de las reformas neoliberales, particularmente con respecto al combate a la pobreza y la desigualdad social.**

reporte titulado *The State in a Changing World* (Banco Mundial, 1997: 3). En efecto, dicho documento pone un énfasis renovado en la función y capacidades institucionales del Estado contemporáneo. Para ello se propone una doble estrategia por medio de una reforma que coloque en el centro la capacidad del Estado para emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente. El primer elemento de esta estrategia consistió en ajustar las funciones del Estado a sus capacidades reales. Dentro de este rubro se pueden identificar cinco tareas básicas: el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; el mantenimiento de un entorno de políticas con base en la estabilidad macroeconómica; la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; la protección de los grupos vulnerables; y, por último, la protección ambiental.

Lo anterior implica la corrección de las omisiones del Consenso de Washington a través de un conjunto de 10 medidas conocidas como “reformas de segunda generación”: 1) gobernanza corporativa, 2) políticas anticorrupción, 3) mercados laborales flexibles, 4) acuerdos comerciales multilaterales, 5) códigos y normas financieras, 6) apertura “prudente” al acceso de capitales financieros, 7) un régimen de tasas de cambio sin intermediación, 8) banco central independiente, 9) redes de seguridad social, y 10) objetivos de reducción de la pobreza (Rodrik, 2006: 978).

Esta “segunda generación de reformas” mantiene una simetría con el original Consenso de Washington, pero tiene una fuerte carga institucional, sugiriendo una amplia gama de cambios institucionales para impulsar el crecimiento económico y llenar los huecos de la “primera generación de reformas” (Rodrik, 2006: 978). Desde esta perspectiva, se coincide acá con la opinión de Paramio (2008), en el sentido de que esta segunda versión del Consenso de Washington se puede tomar como el punto de inflexión que marca el “regreso” del Estado en América Latina.

Sin embargo, también es importante señalar que el retorno del Estado se debe básicamente al fracaso de las reformas neoliberales, particularmente con respecto al combate a la pobreza y la desigualdad social. Según Paramio (2008: 37 y 38), dos sucesos políticos habrían de influir en dicho desenlace: el primer cambio político fue el triunfo arrollador de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales venezolanas de 1998, cuyo proyecto ponía en el centro el protagonismo del Estado en la sociedad, la economía y la política. El segundo cambio político fue el colapso de la convertibilidad argentina en diciembre de 2001, por las

exigencias financieras impuesta por el Fondo Monetario Internacional. Ante esta crisis, el Gobierno de Néstor Kirchner optó por un Estado activista e interventor, cuyo cénit habría de llegar con el acceso de Cristina Fernández de Kirchner al poder presidencial en 2007.

Diversos autores coinciden en señalar que algunos regímenes políticos instaurados en América Latina en los primeros años de este siglo, particularmente en países como Venezuela, Argentina, Bolivia y Nicaragua, podrían calificarse de populistas o neopopulistas. Estos últimos tienen ciertos matices tales como un sustrato ideológico, en el sentido de su naturaleza policlasista, radicalmente antiliberal, y que recoge las luchas revolucionarias de la segunda mitad del siglo XX (Follari, 2008)<sup>2</sup>.

Cabe hacer la advertencia de que se está ante un concepto polisémico, el cual ha sido recargado de múltiples contenidos y significados que hacen de él un concepto opaco, vago y ambiguo, a tal grado que se ha propuesto eliminarlo del léxico de las ciencias sociales (Bueno Romero, 2013: 114)<sup>3</sup>. Sin embargo, a los fines de esta investigación se retoma la definición formulada por Paramio (2008: 39), en el sentido de que el término “populismo” se puede entender como una forma de gobernar o una estrategia política basada en la descalificación general de toda la “clase política tradicional”, con el propósito de gobernar para el “pueblo” con base en una política económica estatista y redistribuidora que, a menudo, asume una forma clientelar.

Autores contemporáneos como Weyland (2004), Freidenberg (2007) y De la Torre (2008) proclaman que el populismo se expande por toda América Latina en contextos alejados del ideal democrático, con amplios desequilibrios en lo social, político y económico, con instituciones débiles y excluyentes de amplios sectores sociales.

Al preguntarse ¿por qué los populismos latinoamericanos se niegan a desaparecer?, De la Torre (2008: 8 y 10) explora cuatro ángulos de análisis: el primero explica el populismo como una etapa histórica y como un fenómeno socio-político que surge en condiciones de crisis; el segundo, como una “estrategia política para llegar o ejercer el poder, en la que los líderes buscan el apoyo directo no mediado ni institucionalizado” de la población; el tercero busca la explicación en las fallas y carencias de la democracia liberal y el desencanto de la mayoría de ciudadanos con respecto a las instituciones de la democracia representativa; y el cuarto enfoque explora los factores vinculados con los bajos niveles de las capacidades estatales, las fallas del Estado de derecho y las relaciones conflictivas del Estado con la sociedad.

Como objeto de estudio de este trabajo, también interesa destacar el concepto multidimensional de Estado, adoptado por O'Donnell (2004), quien identifica, al menos, tres dimensiones: el conjunto de burocracias, el sistema legal y el foco de identidad colectiva. Desde esta perspectiva, las capacidades estatales no se adquieren a priori, sino que más bien se desarrollan por medio de las diversas instituciones estatales. Cabe señalar que, conforme a lo anterior, es claro que pueden existir altos déficits de desarrollo institucional, tanto en el ámbito de las organizaciones burocráticas como en la aplicación de ley. Así, es posible matizar los siguientes aspectos.

- Los bajos niveles de desarrollo institucional del Estado. Sobre el particular, se coincide con De la Torre (2010), en el sentido de que el populismo se arraiga en contextos sociales caracterizados por sistemas políticos con instituciones frágiles o en crisis.

- La inexistencia y debilidad del Estado de derecho. Desde esta perspectiva, el populismo se sustenta, en buena medida, en la inexistencia de un Estado de derecho y en el acceso desigual y particularista a los recursos y bienes públicos, concebidos más bien como favores o privilegios y no como derechos universales (De la Torre, 2008: 13). Para Centeno y Portes (2006: 28, citado por De la Torre, 2008: 12), “estos Estados pueden ser descritos como frustrados, debido a la contradicción permanente entre las voluminosas regulaciones que producen en el papel y la inhabilidad de ejecutarlas en la práctica”.

- Las relaciones conflictivas entre el Estado y la sociedad civil. Las fallas estructurales y funcionales entre el Estado y la sociedad civil es un terreno propicio para la emergencia de mecanismos clientelares y de patronazgo que alimentan al populismo en América Latina.

En términos generales, es posible señalar que el mejor antídoto para cualquier viraje sin rumbo consiste en el fortalecimiento de las instituciones, incluyendo las leyes, el desarrollo de la organización burocrática, así como la preservación de la distribución horizontal y vertical de poderes, y la autonomía relativa entre el Estado y sociedad.

## **2. Estado, burocracia y desarrollo**

En primer lugar, habría que señalar que para Max Weber (1974: 179) existe una relación dialéctica entre el desarrollo burocrático y los requerimientos de los medios de producción de la economía moderna -capitalista o socialista-, toda vez que el primero resulta indispensable para la producción de bienes y servicios en esa economía moderna, pero, a su vez, esta fomenta el desarrollo burocrático; sin embargo,

también reconoce que el capitalismo, al aportar los recursos fiscales sobre los que subsiste aquella, constituye el fundamento económico más racional de la burocracia. Lo anterior significa que el paradigma weberiano clásico nunca postuló la existencia de una relación directa y lineal, esto es, de una relación causa-efecto entre el grado de desarrollo de las organizaciones burocráticas y el crecimiento económico. Más bien, desde un principio, Max Weber entendió la relación interdependiente entre ambos procesos.

Los últimos desarrollos teóricos en el contexto del capitalismo tardío en diversos países de América Latina, Asia y África, así como la emergencia del llamado socialismo de mercado puesto en práctica en las tres últimas décadas en China, plantean la necesidad de una nueva revisión del paradigma weberiano a partir de nuevos supuestos teóricos y evidencias empíricas.

Desde la perspectiva de Bolesta (2007), al Estado desarrollista se le puede ubicar conceptualmente entre el modelo de economía liberal y el modelo de planificación central. Por ello existen evidencias de su aplicación tanto en países capitalistas como socialistas, tal como sucedió hasta hace algunas décadas en los países ex socialistas y en el caso de China en la actualidad. Esto significa que la teoría del Estado desarrollista no es ni capitalista ni socialista. Esta teoría se basa, más bien, en la combinación de las ventajas del sector privado y el rol activo y positivo del Gobierno (*Ibidem*: 105).

Una característica central del Estado desarrollista es su capacidad de intervención por medio de políticas de colaboración entre el Estado y otros agentes sociales (*Ibidem*: 106). Ello significa que el Estado desarrollista está bastante alejado del fallido paradigma del Estado neoliberal, el cual, como se sabe, postula la mínima intervención del Estado en los procesos de desarrollo, y la conducción de dichos procesos por medio de la mano invisible de los mercados.

A partir de lo anterior, se procede al análisis de dos de las principales corrientes teóricas asociadas con el papel y la forma de intervención del Estado y las organizaciones burocráticas en los procesos de desarrollo.

### ***¿Hacia un nuevo Estado desarrollista para el siglo XXI?***

Después de analizar diversos casos de procesos de desarrollo de los actuales países industrializados, tales como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Japón y Corea, Chang (2010: 86 y 94) concluye que no existe un modelo único de desarrollo; lo anterior a contrapelo de muchos teóricos, principalmente occidentales, que han sostenido la

Si bien es necesario recuperar el rol central del Estado, también es importante señalar los riesgos de que dicho “regreso” sea con las mismas capacidades institucionales.

validez de las vías de desarrollo de los países industrializados, en particular de Europa y los Estados Unidos. Más allá de la coincidencia en ciertos aspectos centrales, tales como la democracia, la autonomía del Estado y el pacto social, el papel y las modalidades organizacionales del Estado han sido bastante diferentes.

Ante el notorio fracaso del Estado neoliberal, existe la necesidad de replantear el “regreso” del Estado necesario para el desarrollo. En este contexto, surgen dos cuestiones principales: ¿cómo debe ser ese regreso del Estado?; y ¿de qué tipo de desarrollo estamos hablando?

Para intentar dilucidar la primera cuestión es ineludible la reconstrucción del Estado contemporáneo, principalmente a partir de aspectos centrales tales como:

(a) Centralización de las funciones de coordinación para el cambio sistémico. Los planes de inversión requieren estar centralizados para coordinar las nuevas políticas de desarrollo en los diversos ámbitos geográficos de un país (Chang, 2010: 192).

(b) Funciones de emprendimiento. Las opciones para el desarrollo necesitan enmarcarse dentro de una visión de futuro, en especial para las políticas de largo y mediano plazo.

(c) El nuevo Estado desarrollista requiere la construcción de nuevas instituciones para sustentar el proceso de adaptación e innovación institucional para la consecución de los fines del desarrollo nacional, local y regional.

(d) La gestión de conflictos. El proceso de desarrollo suele ser potencialmente conflictivo. Por esta razón, una de las funciones más importantes del Estado desarrollista es el manejo de los conflictos vinculados con la resistencia a los procesos de cambio por diversos grupos sociales. En este sentido, la cuestión central es cómo gestionar tales conflictos para alcanzar acuerdos fundamentales con los perdedores para que acepten la necesidad de los ajustes estructurales del sistema, a la vez que compensar a los ganadores por las cargas que implican dichos ajustes (Chang, 2010: 196).

Tal como se ha señalado, “el regreso” del Estado, en el sentido de su intervención en los procesos de desarrollo, no puede ser de la misma manera que hace algunas décadas. Ello significa que, si bien es necesario recuperar el rol central del Estado, también es importante señalar los riesgos de que dicho “regreso” sea con las mismas capacidades institucionales.

Para Evans (2010: 52 y 53), los riesgos y potencialidades del Estado desarrollista para el siglo XXI abarcan los siguientes elementos centrales: a) desde la perspectiva de la teoría del crecimiento económico,

se recomienda un alto nivel de crecimiento, lo que implica una estrategia de bienestar social e individual que no niegue la importancia del crecimiento económico para la creación de oportunidades de empleo; b) se trata de una estrategia cuya característica estructural es vincular el alto crecimiento económico con altos niveles de retorno de dicho crecimiento en materia de ampliación de la disponibilidad de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, principalmente en salud y educación; y c) en la construcción del nuevo Estado para el desarrollo no se pueden ignorar los problemas de la degradación ecológica; por lo que la capacidad de las instituciones públicas son esenciales para reducir los problemas ambientales de la época contemporánea.

### ***El papel del Estado y la organización burocrática en los procesos de desarrollo***

A partir de la revisión de la experiencia de los países conocidos como los Tigres Asiáticos, Evans (2010) señala dos características centrales del Estado desarrollista durante el siglo XX: la capacidad burocrática y “el empotramiento”, anidación o integración de las mismas organizaciones burocráticas en el sistema económico. Para Evans (2010: 46), el *focus* de los Estados desarrollistas del Este Asiático es la capacidad y cohesión de las burocracias, elemento clave para dotar al Estado de los niveles de autonomía que necesita para la consecución del proyecto nacional. Sin embargo, es preciso señalar que esta autonomía es de una geometría variable, es decir, no se trata de una condición absoluta y permanente, pues es un fenómeno histórico específico, por lo que el grado de autonomía puede variar de una manera significativa de un país a otro y en las diferentes etapas históricas (Önis, 1991: 125).

Otro elemento de gran importancia para el éxito de los Estados desarrollistas durante el siglo XX fue el grado de integración o anidamiento de los miembros de la organización burocrática para construir un denso conjunto articulado de relaciones y vínculos interpersonales, tanto a nivel de agencias y empresas públicas como privadas. Este “empotramiento” o integración sistémica no está libre de una simbiosis sin tensión, toda vez que los oficiales del Estado asumen que ellos tienen que evitar ser “capturados” políticamente por sus aliados del sector privado, con la finalidad de orientar el capital local hacia los proyectos nacionales de acumulación, más que a proyectos individuales o de grupo (Evans, 2010: 47).

**Dos aspectos centrales en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado son el grado de autonomía de la burocracia y el nivel y grado de cooperación público-privado.**

Un elemento central para entender y redimensionar el papel del Estado en los procesos de desarrollo es su capacidad institucional. Desde esta perspectiva, los arreglos institucionales son los que explican, en buena medida, la mayor o menor capacidad del Estado para definir su agenda de desarrollo, así como para la formulación e implementación de las políticas de una manera creíble y legítima. Así, la construcción de las nuevas instituciones comprende tanto la reorganización interna como externa del Estado, siendo, en este último caso, de gran importancia la recomposición de sus relaciones con actores no gubernamentales, tales como empresas, sindicatos y organizaciones civiles (Edigheji, 2010: 5). En lo que se refiere a la reorganización interna, un componente central es la reconstrucción de los poderes públicos, el Gobierno y la administración pública. En cambio, en el ámbito externo, dicha reorganización pasa básicamente por los mecanismos de control, coordinación y colaboración con los actores del mercado y la sociedad civil.

Dos aspectos centrales en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado son el grado de autonomía de la burocracia y el nivel y grado de cooperación público-privado. Estos dos elementos son complementarios, pues la falta de la primera degenera en la “captura” del proceso de desarrollo por parte de ciertos grupos de interés. Desde la perspectiva comparada, particularmente desde la experiencia histórica de los países del Este Asiático, un componente fundamental de este extraordinario grado de autonomía de la burocracia está asociado con un reclutamiento extremadamente meritocrático (Önis, 1991: 114)<sup>4</sup>.

Algunas de las lecciones más importantes que se pueden extraer del modelo de desarrollo implementado en el Este Asiático son: a) no es obvia la correspondencia entre el incremento de la intervención estatal en el mercado y el tamaño de las organizaciones burocráticas del sector público, pues la experiencia de los Tigres Asiáticos demuestra, más bien, que una burocracia relativamente pequeña puede soportar una intervención estatal eficaz; y b) las pequeñas pero poderosas agencias públicas para el desarrollo, en un nivel de proyectos piloto, pueden asumir una importancia estratégica en la selección de industrias, sectores y proyectos clave para detonar el desarrollo (Önis, 1991: 122).

Lo anterior significa que se requiere una intervención selectiva del Estado. Este rol estratégico no supone, necesariamente, un gran sector público ni tampoco un gran sector empresarial público. En todo

caso, esta intervención debe estar asociada a tres componentes estratégicos: primero, la propiedad directa y el control del sector industrial tiene una importancia secundaria en relación con el proceso de construcción de la infraestructura económica mediante la educación, la capacitación y la investigación. Segundo, el Estado desempeña un rol fundamental en la promoción de las relaciones trabajo-empresa. Tercero, y lo más importante, el Estado, asume el liderazgo principal en la creación de una ventaja comparativa. Esta intervención estratégica del Estado se basa en la existencia de una fuerte capacidad administrativa, pero el elemento central no es el tamaño del aparato burocrático sino su coherencia. La estructura burocrática es de una escala relativamente pequeña, con las características weberianas de una selección y reclutamiento meritocráticos e incentivos de carrera a largo plazo, los cuales permiten mejorar la solidaridad y la identidad corporativa, principalmente de la alta burocracia (Önis, 1991: 124).

En este contexto, una cuestión central es cómo reconducir la autonomía y la capacidad de integración de las organizaciones del Estado en el contexto de las naciones en vías de desarrollo; en otras palabras, cómo debe ser la autonomía del Estado y la integración de las agencias públicas en la construcción de las políticas de desarrollo en el siglo XXI.

Para Evans, sin una competente y coherente burocracia pública, la capacidad de expansión de los servicios y bienes públicos esenciales para el desarrollo de las capacidades colectivas e individuales podría estar en serio riesgo de no alcanzarse. La construcción de capacidades organizacionales comparables con la de los Estados desarrollados del siglo XX resulta crucial para el éxito en el siglo XXI (Evans, 2010: 48). Sin embargo, también es cierto que el Estado desarrollista del siglo XXI requiere nuevas capacidades, particularmente aquellas relacionadas con la consecución de nuevos estilos de desarrollo político, económico y social.

Las estructuras de “empotramiento”, integración o anidamiento de las organizaciones públicas deben asumir cambios sustanciales. En el Estado desarrollista del siglo XX la integración fue relativamente más sencilla, pues el elenco de socios se limitó básicamente a un pequeño conjunto de élites industriales, con intereses relativamente bien delimitados, en el que la construcción de vínculos se realizó con base en las redes personales. En cambio, para un desarrollo focalizado en la expansión de las capacidades, el número de interlocutores y el carácter de las redes es mucho más complejo. El valor de los proyectos de desarrollo debe incluir intereses, visión y preferencias de las

**La construcción de las metas colectivas y la implementación de la agenda de desarrollo debería ser una coproducción entre las agencias públicas y las comunidades.**

comunidades. Desde esta perspectiva, las habilidades y capacidades organizacionales requieren una nueva clase de compromisos cuya construcción es mucho más dura y compleja, es decir, se trata más de una construcción política que tecnocrática (Evans, 2010: 49).

Respecto a la relación Estado-sociedad, el Estado podría orientarse a la organización de las contrapartes en la sociedad civil. Como ya se señaló, en el siglo XX la interacción del Estado fue básicamente con las élites económicas. Sin embargo, en el siglo XXI se requiere una interacción más amplia con la sociedad civil. Esta es bastante más dinámica y compleja, plena de intereses diversos y particulares, con individuos, sectores y organizaciones que claman la representación del interés general. En esta perspectiva, la construcción de las metas colectivas y la implementación de la agenda de desarrollo debería ser una coproducción entre las agencias públicas y las comunidades; por lo que un aspecto *sine qua non* es la capacidad del Estado para interactuar con otros agentes sociales. Entonces, la construcción de estructuras políticas y administrativas más eficientes dependen de nuevas formas de integración entre el Estado y la sociedad, ya que esta relación es el meollo en la construcción del Estado desarrollista en el siglo XXI (Evans, 2010: 49). En esta perspectiva, la gobernanza podría jugar un papel central, tal como se matizará en la siguiente sección. Para Önis (1991), la construcción de un nuevo paradigma del Estado desarrollista implica repensar la existencia de un significativo grado de interacciones institucionalizadas entre los poderes y organizaciones estatales y los centros de poder dentro de la sociedad civil.

### ***El Estado y la burocracia desde la teoría de la coevolución***

En uno de sus más recientes trabajos, Ang (2015: 2) plantea una pregunta central para el análisis del papel del Estado en el desarrollo, en particular en las naciones emergentes: ¿La construcción de verdaderas burocracias weberianas es una precondition para el desarrollo de una economía de mercado o es a la inversa? Planteado de otra manera, ¿qué es primero, el desarrollo de las capacidades del Estado o el crecimiento económico? Para el citado autor, las respuestas se pueden dividir en tres grupos:

(a) La escuela del Estado desarrollista, *grosso modo*, argumenta que el establecimiento de las burocracias de cuño weberiano preceden y pavimentan el camino hacia el desarrollo; posición sostenida por teóricos como Evans, tal como ya se ha analizado.

Quizá se tenga que pensar en burocracias diferenciadas para los principales ámbitos de la gestión pública contemporánea, tales como el ambiental, el económico, el social, el tecnológico, etc.

(b) La teoría de la modernización sostiene que la burocracia weberiana y los mercados sostienen a las instituciones en general, y son una consecuencia de la prosperidad económica, más que la causa o el factor precursor del desarrollo. Esta postura es compartida por autores como Huntington (1997).

(c) Una tercera corriente afirma que las burocracias weberianas son un prerequisite para el desarrollo económico, pero argumentan que su consecución está en función de una experiencia histórica única e irrepetible en cada país.

Para Ang (2015: 3), estas tres escuelas del pensamiento social están en lo correcto, pero solo parcialmente. La escuela del Estado desarrollista argumenta que la burocracia weberiana conduce a la construcción de los mercados, pero también es cierto que esta por sí misma resulta incapaz de explicar de manera completa los orígenes de una efectiva y coherente burocracia. Por su parte, la teoría de la modernización señala que el crecimiento económico permite la construcción de las capacidades del Estado, pero no explica las fuentes del crecimiento económico.

A partir del reconocimiento de las limitaciones de estas tres escuelas, Ang (2015: 4) propone una teoría alternativa para el análisis de las relaciones entre la burocracia weberiana y el mercado. Al rastrear en los mismos orígenes teóricos del paradigma weberiano sobre el desarrollo capitalista, Ang señala que el proceso de desarrollo tiene una naturaleza coevolutiva. El Estado y el mercado se adaptan, condicionan y evolucionan de manera dinámica e interactiva en el tiempo, acorde al contexto socio-cultural y político. Así, el centro del proceso de coevolución entre las burocracias y los mercados es de naturaleza bastante dinámica, es decir, varían diametralmente en tiempo y espacio. Por lo tanto, las formas de organización burocrática pueden ser muy diferentes en las diversas etapas del proceso de desarrollo, tanto a nivel nacional, regional como local.

En esta línea argumental, en el ámbito temporal la organización burocrática podría variar en la etapa de construcción y consolidación de los mercados. En cambio, en la dimensión espacial, las capacidades y modalidades burocráticas también podrían ser muy diferentes a nivel local, regional o nacional. Por otra parte, en la dimensión material quizá se tenga que pensar en burocracias diferenciadas para los principales ámbitos de la gestión pública contemporánea, tales como el ambiental, el económico, el social, el tecnológico, etcétera.

En atención al objeto de esta investigación, de las escuelas de pensamiento expuestas se considera que tanto la teoría del Estado desarrollista como la teoría de la coevolución podrían aportar elementos de análisis para contribuir al debate sobre la construcción de un nuevo marco de análisis acerca del papel del Estado y la administración pública en los procesos de desarrollo, particularmente en el caso de América Latina.

### **3. El Estado y la gobernanza para el desarrollo humano sostenible**

A partir de la revisión teórica realizada, se pueden destacar tres aspectos centrales de los Estados latinoamericanos -sean de orientación neoliberal o populista- que inciden de manera directa en el desarrollo de las capacidades estatales:

(a) Tanto en el caso de las reformas neoliberales como populistas, el terreno fértil es la persistencia de instituciones débiles y disfuncionales en la mayoría de los países de América Latina. En este sentido, una de las instituciones de mayor debilidad estructural y funcional son las administraciones públicas, cuyos bajos niveles de burocratización y profesionalización facilitan la colocación de cuadros político-administrativos por parte de los gobernantes de turno. Estas administraciones de carácter patrimonial también dificultan y, en muchos casos, impiden el ejercicio efectivo de derechos sociales e individuales, particularmente aquellos vinculados con el desarrollo económico y social, lo que refuerza el círculo vicioso de los sistemas políticos clientelares que sustentan a los regímenes populistas en la región. Asimismo, estos altos déficits de institucionalización también impiden el combate efectivo a la corrupción sistémica y cotidiana, a la vez que acotan las posibilidades para el diseño e implementación de políticas de Estado, particularmente en rubros de alto impacto social, tales como la educación, la salud o el desarrollo de las capacidades productivas, ya sea a nivel social o individual.

(b) Respecto a la fragilidad del Estado de derecho en Latinoamérica, cabe resaltar que una causa fundamental estriba en el hecho de que las capacidades institucionales vinculadas con el poder coactivo del Estado -el cual involucra la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público- no se han desarrollado lo suficiente, y por ende, amplios territorios están fuera del control del Estado; áreas donde diversos poderes fácticos, tales como organizaciones criminales de diverso cuño y organizaciones sociales radicales le disputan abiertamente el poder al Estado.

(c) Las relaciones Estado-sociedad civil. En este caso, cabe distinguir dos situaciones: por una parte, en el caso de los Estados de orientación populista, existe una falta de autonomía entre las esferas correspondientes al Estado y la sociedad civil, situación que se traduce en una subordinación total de la sociedad civil hacia el Estado, a la vez que el Estado es secuestrado por los grupos, o peor aún, por el líder carismático en el poder, frecuentemente en la presidencia. Esta situación conduce a la construcción de sistemas clientelares que soportan estas relaciones de subordinación entre ambas esferas sociopolíticas. Por otro lado, en aquellos Estados con orientación neoliberal, frecuentemente el Estado y la sociedad civil marchan por vías separadas, cuando no encontradas, lo que se traduce en la ausencia o un alto déficit de mecanismos de colaboración entre el Estado y la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, es claro que una parte fundamental de la reorientación del rumbo estatal en América Latina pasa necesariamente por la construcción de nuevos marcos institucionales para las interacciones entre Estado, mercado y sociedad civil, particularmente en las políticas de desarrollo sostenible.

En este marco, surge la siguiente pregunta fundamental: ¿cómo institucionalizar y reconducir las interacciones entre el Estado y otros actores sociopolíticos, en el contexto de sociedades complejas, plurales y dinámicas de principios del siglo XXI?

Una primera respuesta a esta cuestión podría provenir del modelo de gobernanza, particularmente de lo que Kooiman (2005: 61) llama gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre diversos actores sociales, más allá del propio Estado. Esto significa que no solo los límites entre el Estado, la sociedad y el mercado se transforman, sino que los propios límites también se modifican y se convierten en más permeables. Desde esta perspectiva, la gobernanza interactiva parte del supuesto fundamental de que las sociedades están integradas por diversos actores, cuyas acciones están determinadas, en mayor o menor medida, por ciertas estructuras y procesos. Las estructuras se refieren a los marcos dentro de los cuales dichos actores operan, por lo que estos sistemas condicionan las acciones potenciales de los mismos actores. Dichos marcos se refieren, particularmente, a las instituciones en general, leyes, recursos financieros, organizacionales, tecnológicos y sociales (Kooiman ...[et al], 2008: 3). En todo caso, el enfoque de gobernanza podría proporcionar nuevos marcos de análisis de las relaciones entre los mencionados actores de la modernidad.

**Más allá de los acuerdos básicos acerca de la naturaleza flexible de la gobernanza, no existe un acuerdo acerca de cómo estructurarla.**

En este sentido, las aportaciones teóricas más relevantes para clarificar los mecanismos de ejercicio del poder en el marco de la gobernanza multinivel provienen de Hooghe y Marks (2003a y 2003b). Un aspecto esencial para la comprensión de la naturaleza de la gobernanza multinivel es la distinción entre soberanía formal y soberanía material.

Cabe señalar que la soberanía formal continúa residiendo esencialmente en dos ámbitos: 1) en el de los Estados nacionales, ya sea bajo la modalidad de los Estados unitarios (soberanía única), o de los Estados federales, donde la soberanía se encuentra dividida o compartida entre diversos órdenes de Gobierno, básicamente federal y subnacional; y 2) en el ámbito internacional, donde la soberanía formal es compartida entre los Estados nacionales y las instituciones internacionales en un grado variable, dependiendo de la materia, ya que, en rubros emergentes, tales como los asuntos ambientales, el cambio climático o los derechos humanos, existe una tendencia hacia un mayor nivel de responsabilidades compartidas entre las agencias internacionales y las jurisdicciones nacionales.

Por otro lado, la soberanía en sentido material no reside esencialmente en los Estados nacionales, ya que se encuentra dividida entre múltiples niveles de gobernanza, los cuales están focalizados en la capacidad de acción de los actores socio-políticos (Börzel y Risse, 2000: 7 y 8). Desde esta perspectiva, la soberanía material se ejerce desde las redes y ámbitos de acción integrados desde el campo del mercado (empresas y organizaciones de diversa índole) y de la sociedad civil (ONG, tanto a nivel nacional como transnacional). En este sentido, una cuestión central de la gobernanza es la distribución del poder socio-político, ya sea en el sentido formal o material del ejercicio de la autoridad y el grado de autonomía que conlleva el principio de soberanía, incluyendo al poder estatal. En esta tesitura, es importante enfatizar que, más allá de los acuerdos básicos acerca de la naturaleza flexible de la gobernanza, no existe un acuerdo acerca de cómo estructurarla. Para ello, Hooghe y Marks (2003a) describen dos tipos de gobernanza multinivel:

- La gobernanza Tipo I presenta las siguientes características:

(a) Jurisdicciones con fines múltiples y en un limitado número de niveles (internacional, nacional, regional y local). El ejemplo paradigmático de esta modalidad es el federalismo, el cual divide y distribuye el poder entre un número limitado de niveles o ámbitos de gobierno.

(b) En razón de su naturaleza territorial, no existen interacciones entre estas jurisdicciones, pues estas, por lo general, se encuentran delimitadas por fronteras de carácter permanente.

(c) También poseen una arquitectura institucional de amplio alcance y de carácter permanente. En este rubro se localizan las principales instituciones políticas de la democracia liberal, tales como los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

- La gobernanza Tipo II tiene las siguientes características principales:

(a) Jurisdicciones con fines específicos y funciones especializadas, por lo que su número puede ser sumamente variable en niveles y escalas de operación. Por lo general, estas se encuentran vinculadas a la prestación de ciertos bienes y servicios públicos urbanos o la gestión de problemas ambientales.

(b) En virtud de su naturaleza funcional, es posible que esta clase de jurisdicciones coexistan y se sobrepongan con otras, tanto a nivel territorial como en el sentido material.

(c) Toda vez que responden a problemas contingentes, su diseño debe ser de naturaleza flexible para adecuarse a las cambiantes condiciones sociales y necesidades de los clientes y ciudadanos que demanden los bienes o servicios en cuestión.

En este sentido, una de las vetas más importantes por explorar son aquellas cuestiones referidas a una especie de jurisdicción y gobernanza transfronteriza, en el sentido material y territorial. En el primer caso se ubican aquellos asuntos que se encuentran en las áreas intersticiales de ámbitos sociales, que se pueden catalogar como de “geometría variable”. Se trata de asuntos públicos de carácter transnacional que no se encuentran bien acotados dentro de una misma jurisdicción en el sentido clásico del concepto. Es decir, se está hablando de materias ambientales tales como la biodiversidad, el cambio climático, la bioseguridad, etc. Esta clase de problemáticas está vinculada con ciertos traslapes jurisdiccionales, tanto entre jurisdicciones nacionales e internacionales, como en el mismo ámbito internacional. Estos asuntos públicos no pueden procesarse eficazmente desde los instrumentos convencionales del derecho internacional, cuya solución eficaz requiere de una especie de “corrimiento”, desplazamiento o de jurisdicciones “oblicuas” e interactivas.

En el segundo caso se habla de materias transfronterizas en el sentido geográfico del concepto, es decir, se trata de aquellos asuntos

que rebasan las fronteras nacionales y que, por lo mismo, demandan la intervención y la coordinación de diversos Gobiernos nacionales; sería el caso de la contaminación transfronteriza, regulado en instrumentos como el Convenio sobre contaminación transfronteriza (1979).

En razón del objeto central de este trabajo, la otra pregunta fundamental es ¿cómo replantear el papel del Estado desde la naturaleza multidimensional del desarrollo sostenible?

El replanteamiento del papel del Estado desde la perspectiva del desarrollo sostenible supone analizar, en primer lugar, la cuestión de la naturaleza compleja, multidimensional y dinámica del citado paradigma emergente.

Así, la naturaleza multidimensional del desarrollo sostenible implica, entre otras cosas, el reconocimiento de una diversidad de ámbitos de aplicación del citado modelo de desarrollo, reconociéndose, habitualmente, la dimensión económica, social y ecológica. Los desarrollos teóricos de frontera en este campo suelen adicionar la dimensión cultural y, en algunos otros casos, también las dimensiones institucional y política.

De esta manera, como ningún proceso de desarrollo es de carácter lineal, en la realidad se presentan interacciones entre las diversas dimensiones del desarrollo, cuyos relativos equilibrios darían como resultado diversos grados de sostenibilidad de los procesos de desarrollo, toda vez que el claro predominio de alguno de estos ámbitos estaría produciendo un desarrollo de carácter insostenible, ya sea desde la perspectiva económica, social o ecológica (bajo crecimiento económico, pobreza y destrucción de bienes y recursos naturales).

La naturaleza compleja del desarrollo sostenible lleva a considerar la diversidad de actores en los procesos y las políticas en este campo. Entre otras cosas, implica pensar en función de, por lo menos, tres arenas clave: Estado, mercado y sociedad civil. Esto supone la superación de las visiones dicotómicas: Estado *versus* mercado, Estado *versus* sociedad civil, de gran raigambre política e intelectual en la región.

En este contexto, si se parte del supuesto de que el Estado no es el único actor de los procesos de desarrollo, significa que este requiere, en mayor o menor medida, de la intervención de actores ubicados en las otras arenas sociopolíticas. En otras palabras, el éxito de las políticas de desarrollo sostenible no puede sustentarse únicamente en la intervención o recursos provenientes del Estado.

**Tanto el Estado neoliberal como el Estado populista, y más recientemente el Estado neopopulista, han fracasado en la consecución del desarrollo en América Latina.**

Por el contrario, es necesario pensar en los mecanismos de interacción y colaboración entre las diversas esferas y actores vinculados con los procesos de desarrollo.

Tal como se señaló, el Estado de orientación neoliberal privilegia la intervención de las instituciones y las fuerzas del mercado en el desarrollo. De ahí que el supuesto principal de dicho enfoque consista, precisamente, en que el mercado por sí mismo generará el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza entre la sociedad. Sin embargo, los bajos índices de desarrollo humano y los altos niveles de desigualdad social en América Latina son una evidencia del fracaso del neoliberalismo.

Por otro lado, el Estado de orientación populista y neopopulista adopta como supuesto fundamental el abierto predominio del Estado sobre las otras esferas sociales de la modernidad: mercado y sociedad civil. Es decir, considera al Estado como un ente omnipotente y, en esa medida, supone la subordinación de las dos últimas arenas socio-políticas al poder del Estado.

Bajo esta línea argumental, es claro que tanto el Estado neoliberal como el Estado populista, y más recientemente el Estado neopopulista, han fracasado en la consecución del desarrollo en América Latina. En este sentido, resulta claro que ninguna de estas modalidades de Estado pueden servir de base para la reorientación de los procesos de desarrollo en la región. Ello básicamente por la incapacidad tanto del Estado neoliberal como del Estado neopopulista para la articulación de otros actores claves en los procesos y las políticas de desarrollo.

En este orden de ideas, de lo que se trata es reconducir y reconstruir las relaciones entre los actores de las diversas arenas socio-políticas. Esto no implica el debilitamiento del Estado, como lo plantea el neoliberalismo, ni tampoco su resurgimiento y fortalecimiento vertical y autoritario, tal como lo postula el paradigma neopopulista. Se trata, más bien, de replantear los términos de las relaciones entre Estado, mercado, sociedad civil y comunidad como actores centrales de los procesos de desarrollo.

De esta manera, los enfoques asociados con el desarrollo sostenible y el desarrollo humano cuentan con un amplio arsenal teórico y empírico para reconducir el debate sobre los nuevos derroteros del Estado en el naciente siglo XXI. En este contexto, la reorientación del papel del Estado y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales deberían tomar como marco de referencia las metas contempladas en

la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual incluye un piso de 17 objetivos en materia de combate a la pobreza, la desigualdad y el cambio climático.

#### **4. Conclusiones**

El fracaso del Estado en América Latina, tanto en su vertiente neoliberal como populista, plantea la necesidad de nuevas exploraciones teóricas, como una especie de “tercera vía latinoamericana”, con énfasis en aspectos centrales tales como:

(1) La reorganización interna de los Estados latinoamericanos, con énfasis en aspectos tales como:

- El desarrollo de las capacidades estatales, tanto en el ámbito de las funciones “duras” como en el de las “blandas”. En el primer caso es importante el fortalecimiento de los arreglos institucionales para el ejercicio eficaz de la autoridad estatal en los diversos ámbitos geográficos, sociales y culturales. En el segundo caso es esencial el diseño de mecanismos cercanos a la gobernanza, tales como los gobiernos y administraciones en red, siempre y cuando se construyan instituciones que garanticen la relativa autonomía y los procesos interactivos eficaces entre las instituciones estatales, sociales y económicas.

- La reconstrucción de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, lo que pasa eventualmente, tanto por la construcción de verdaderas organizaciones burocráticas como por el desarrollo de estructuras de gobernanza que propicien la interacción entre el Gobierno y otros actores sociales, principalmente en la resolución de conflictos sociales, la violencia criminal e inseguridad pública y la búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo.

- La mejora en la aplicación del Estado de derecho, a partir de la revisión de los actuales sistemas jurídicos y la reconstrucción estructural y funcional de las instituciones estatales y socio-políticas vinculadas con la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público.

- La construcción de políticas de Estado en materia de desarrollo, particularmente a partir de los principios, objetivos y fines asociados con el desarrollo sostenible, el desarrollo humano, la protección ambiental y el uso racional de los recursos naturales, como bases para un desarrollo humano sostenible.

(2) La reorganización externa de los Estados con base en los principios políticos asociados con la cooperación y la integración de los

países de la región en verdaderas entidades supranacionales, tanto a nivel público como público-privado, particularmente en áreas estratégicas del desarrollo humano sostenible y la protección de los bienes y recursos naturales.

La crisis del Estado neoliberal y del Estado populista en la región latinoamericana impone la necesidad de explorar nuevas vetas teóricas que pongan en el centro del debate los retos que impone el desarrollo “de una vía latinoamericana” para abatir el subdesarrollo, a partir de la evolución reciente de los Estados latinoamericanos. Eso también supone el análisis de los procesos de desarrollo en otras latitudes, principalmente en el Sudeste Asiático, así como el pensamiento sustentado en el paradigma del desarrollo humano sostenible y el modelo de gobernanza, en particular los aportes provenientes de la gobernanza multinivel.

## **Notas**

(1) Pues tal como señala atinadamente Amézquita Zárte (2014), ni fue producto de un consenso ni fue adoptado en Washington; aunque, posteriormente, su implementación haya sido apoyada desde las más altas esferas del poder político norteamericano.

(2) Para Follari (2008), el populismo no es nuevo en América Latina. Hay una tradición que va de Lázaro Cárdenas en México a Juan Perón en Argentina, pasando por Velasco Ibarra en Ecuador y Paz Estensoro en Bolivia. Por supuesto que tienen diferencias, pero guardan una serie de rasgos en común: 1) un liderazgo personalista, fuerte y carismático; 2) mantienen reservas tanto con el parlamentarismo como con el pluralismo; 3) remiten a “movimientos” más que a las formaciones partidistas; 4) en gran medida, su configuración se da desde el poder del Estado, es decir, siendo gobernantes sus líderes; 5) sostienen posiciones nacionalistas y, tendencialmente, proponen la propia identidad como representativa de la Nación frente a poderes externos; 6) sostienen una defensa del pueblo como entidad plebeya frente a las elites económicas, políticas y culturales; y 7) la representación del “pueblo” resulta siempre policlasista y promueve una identidad colectiva inexistente antes de que el discurso populista irrumpiera.

(3) En este sentido, Bueno Romero (2013) realiza un buen ejercicio de sistematización de dicho concepto con base en la siguiente clasificación: populismo de orientación ecléctica histórica, de orientación económica, de orientación al liderazgo político y de orientación ideológica.

(4) Suponer que la experiencia del desarrollo del Este Asiático podría simplemente generalizarse o trasladarse a los demás países en desarrollo, supondría un enfoque totalmente ahistórico, toda vez que los elementos clave de los respectivos procesos históricos son extremadamente difíciles

de emular: una singular adhesión a los fines del crecimiento económico a expensas de otros objetivos, el inusual grado de autonomía y capacidad de la burocracia, así como el inusual grado de cooperación público-privado (Ónis, 1991). Además, es importante señalar la existencia de diferencias sustanciales en los procesos de desarrollo de las instituciones y las políticas en cada uno de los países conocidos como Tigres Asiáticos.

## Bibliografía

- Amézquita Zárate, Pascual (2014), *El Consenso de Washington*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda.
- Ang, Yuen Yuen (2015), “Do Weberian Bureaucracies Lead to Markets or Viceversa? A Coevolutionary Approach to Development”, en *States in the Developing World*, Atul Kohli, Deborah Yashar y Miguel Centeno (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Banco Mundial (1997), *The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press.
- Bolesta, Andrzej (2007), “China as a Developmental State”, en *Montenegrin Journal of Economics*, Vol. 3 N° 5, pp. 105-111.
- Börzel, Tanja A. y Risse, Thomas (2000), *Who Is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System*, Cambridge, Harvard Law School.
- Bueno Romero, Gildardo A. (2013), “El populismo como concepto en América Latina y en Colombia”, en *Estudios Políticos*, N° 42, pp. 112-137.
- CEPAL (2016), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Chang, Ha-Joon (2010), “How to ‘Do’ a Developmental State: Political, Organizational and Human Resource Requirements for the Developmental State”, en *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, Omano Edigheji (ed.), Ciudad del Cabo, HSRC Press.
- De la Torre, Carlos (2008), “¿Por qué los populismos latinoamericanos se niegan a desaparecer?”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 19 N° 2, pp. 7-28.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Populismo y democracia”, en *Cuadernos del CENDES*, Año 27 N° 73, pp. 171-184.

- Edigheji, Omano, (2010), *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, Ciudad del Cabo, HSRC Press.
- Evans, Peter (2010), "Constructing the 21st Century Development State: Potentialities and Pitfalls", en *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, Omano Edigheji (ed.), Ciudad del Cabo, HSRC Press.
- Follari, Roberto (2008), "Los neopopulismos latinoamericanos como reivindicación de la política", Conferencia magistral en I Congreso Internacional de Pensamiento Social Latinoamericano: Perspectivas para el Siglo XXI, Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador, 3 al 6 de junio, <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=166>, 09-04-2017.
- Freidenberg, Flavia (2007), *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*, Madrid, Síntesis.
- Guitián, Manuel y Muns, Joaquim (1999), "La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington", en *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*, Manuel Guitián y Joaquim Muns (eds.), Barcelona, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2003a), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance", Vienna, Institute for Advanced Studies.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, <http://www.garymarks.web.unc.edu>, 20-05-2017.
- Huntington, Samuel P. (1997), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós.
- Kooiman, Jan (2005), "Gobernar en gobernanza", en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (ed.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, Jan; Bavinck, Maarten; Chuenpagdee, Ratana; Mahon, Robin; y Pullin, Roger (2008), "Interactive Governance and Governability: an Introduction", en *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, Vol. 7 N° 1, pp. 1-11.

- Moreno-Brid, Juan Carlos; Pérez Caldentey, Esteban; y Ruíz Nápoles, Pablo (2004), “El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 25, pp. 149-168.
- Naciones Unidas (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Nueva York, Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015
- Naím, Moisés (2000), “Washington Consensus or Washington Confusion?”, en *Foreign Policy*, N° 118, pp. 86-103.
- O'Donnell, Guillermo (2004), “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”, en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD (ed.), Buenos Aires, Alfaguara.
- Önis, Ziya (1991), “The Logic of the Developmental State”, en *Comparative Politics*, Vol. 24 N° 1, pp. 109-126.
- Paramio, Rodolfo (2008), “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42, pp. 31-48.
- Rodrik, Dani (2006), “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 44 N° 4, pp. 973-987.
- Vergara González, Reyna y Díaz Carreño, Miguel (2012), “La inflación en América Latina: una comparación en la región”, en *Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica*, Vol. 5 N° 3, pp. 7-11.
- Weber, Max (1974), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weyland, Kurt (2004), “Clarificando un concepto cuestionado: el populismo en el estudio de la política latinoamericana”, en *Releer los populismos*, Kurt Weyland, Hernán Ibarra, Carlos de la Torre y Gerardo Aboy Carlés (eds.), Quito, Centro Andino de Acción Popular.
- Williamson, John (1999), “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”, en *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*, Manuel Guitián y Joaquim Muns (eds.), Barcelona, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.

\_\_\_\_\_ (2002), "Did the  
Washington Consensus  
Fail?", Washington, Peterson  
Institute for International

Economics, <http://ctr.c.sice.oas.org/geograph/westernh/williamson.asp>, 10-05-2017.