



El desafío de la coordinación social en las democracias de América Latina¹

The challenge of social coordination in Latin American democracies

Guadalupe Penas*
penasguadalupe@hotmail.com

*Licenciada en Ciencia Política y Gobierno,
Consultora del PNUD en la Subsecretaría de Responsabilidad Social del
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina y en el proyecto
Cosiendo Redes, de la Fundación Paz.
Buenos Aires - Argentina

Fecha de recepción: 01 de octubre de 2012
Fecha de aceptación: 20 de noviembre de 2012

¹Este artículo deriva del trabajo de investigación sobre la responsabilidad social en el proceso de generación de políticas públicas, en el marco de los estudios de maestría en Desarrollo Local, en la Universidad de San Martín, Buenos Aires, Argentina.

Resumen

En este trabajo se aborda la compleja relación entre el Estado democrático y las organizaciones de la sociedad civil. Esa relación se encuentra en un proceso de mutación constante, atravesada por la complejización del tejido social, que va delineando la estructura de los Estados y el modo en que éste genera articulación con otros actores para la toma de decisiones. Se hace una aproximación a los procesos de elaboración de políticas públicas, se analizan las variaciones del concepto *governance* y sus implicancias sobre el rol del Estado en la organización de la sociedad. La discusión sobre ese modo de gobierno resulta relevante para una revisión crítica de la agenda propuesta por los organismos internacionales a los Estados latinoamericanos. Finalmente, se plantea el debate sobre los desafíos en cuanto a la necesidad de discutir nuevas formas de coordinación social que resignifiquen el concepto *democracia*.

Palabras clave

Estado Democrático; *Governance*; Gobierno en Red; Coordinación Social; Participación Ciudadana.

Abstract

This paper attempts to address the complex relationship that exists between the democratic State and the civil society organizations. That relationship is in a constant process of mutation, crossed by the complexity of the social tissue, which is outlining the structure of states and how it generates collaboration with other agents for decision-making. An approach is made to the processes of public policy making, variations of the concept *governance* are analyzed and its implications for the state's role in the organization of society. The discussion on this mode of governance is relevant for a critical review of the agenda proposed by the international organizations to the Latin American states. Finally, there is the debate on the challenges regarding the need to discuss new forms of social coordination that redefines the concept democracy.

Keywords

Democratic State; Governance; Government Networks; Social Coordination; Responsibility; Citizen Participation.

1. Introducción

Numerosos autores se han ocupado de analizar los procesos de toma de decisión política a partir de los diversos modos que asume la interacción entre el Estado con la sociedad civil y el sector productivo. Dicho proceso se ha ido complejizando, pues es la misma sociedad la que ha generado nuevas instancias de organización y junto con ello han proliferado nuevas demandas que pugnan por ser incorporadas a la agenda del poder político.

El fenómeno de la globalización contribuyó en profundizar esa situación, en la medida en que ha generado nuevos desafíos a las sociedades locales de insertarse de manera competitiva en un marco global, a partir de nuevas instancias asociativas (tanto sociales como comerciales y culturales).

En cuanto a su correlato en el tipo de gobierno, este escenario ha enfrentado tanto a los teóricos de la democracia como a aquellos que se desenvuelven en la práctica política, con la necesidad de dotar de nuevos contenidos a dicho significativo, a fin de reconciliarlo con las expectativas de la sociedad que sobre ella reposan.

Es insuficiente, entonces anclar nuestro análisis en una visión netamente procedimental de la democracia, donde prevalece el foco sobre las reglas de acceso al poder, por el contrario debemos discutir sobre otras formas de contribuir a dicho proceso, formas que son menos espasmódicas y con una mayor preocupación por reflejar la diversidad de miradas sobre asuntos comunes.

2. Algunas premisas básicas del recorrido

2.1 Antecedentes

Antes de avanzar con los debates suscitados en torno a la gestión de políticas públicas, creemos pertinente retomar algunas definiciones básicas que nos permitan tomar posición a partir de la conceptualización de Estado democrático como corolario de una serie de interpretaciones básicas que nos propone Guillermo O'Donnell.

En cuanto al *Estado*, el autor lo entiende como:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los

habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las ideas que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio. (O'Donnell, 2004)

Paralelamente, el autor, nos invita a pensar en otras dimensiones que amplían el concepto de Estado ayudando a complejizar su naturaleza y alcance.

La primera de ellas, advierte al Estado como un conjunto de burocracias que tienen asignadas responsabilidades que apuntan a proteger algún aspecto del bien común.

El Estado es asimismo un sistema legal, es decir un entramado de reglas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales. Existe una íntima relación entre ambas definiciones puesto que juntas brindan a los habitantes de un territorio dado, un orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Dicha situación le garantiza la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, más conocida como nación.

Esto último nos lleva a la dimensión del Estado como un foco de identidad colectiva para los habitantes del territorio. La misma apunta a fortalecer la idea de un “nosotros” que aglutine a todos los ciudadanos de un territorio delimitado y que se encuentre por encima de cualquier clivaje social.

Por último, el Estado es visto como un filtro que regula cuán abiertos o cerrados son los diversos espacios que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio y la población que delimita. Los mismos son generados para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio.

Esta valiosa definición sobre Estado, es insuficiente aún para analizar su interrelación con los sujetos que interactúan dentro de sus límites geográficos. Para ello exploramos cual es la definición que nos ofrece el autor acerca de su noción de democracia.

Por *régimen democrático*, entiende que es uno en el que: El acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son competitivas e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades políticas, tales como la asociación, expresión,

movimiento y disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o por agentes privados.

Mientras que un *estado democrático* es aquel que: Además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.

Dichas definiciones contienen una gradación normativa que posicionamos como nuestro punto de partida en el recorrido sobre distintas formas en que los gobiernos, una vez en el poder, se han relacionado con actores no estatales, y como eso influye en el modo de organización social.

Asimismo, queremos introducir el concepto de *accountability* o *rendición de cuentas*, ya que es un término bastante utilizado en la Ciencia Política, y que nos genera un primera aproximación al vínculo que existe entre el poder político y la ciudadanía en tanto poder fiscalizador de las acciones de este último por sobre el primero.

Dentro de un sistema democrático-representativo, existen múltiples formas de *accountability*. El primero y más extendido, es el *vertical*, el cual es ejercido por la ciudadanía a través del proceso electoral donde se determina quienes van a ocupar posiciones de poder por un período determinado; en segundo lugar existe el *societal*, el cual emerge cada vez que algún sector social demanda que se anule o castiguen ciertas decisiones estatales por considerarlas ilegales o perjudiciales para sus propios intereses. Por último encontramos al *horizontal*, el cual está definido por la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal para emprender acciones en relación a las actuaciones u omisiones de otros funcionarios o instituciones del Estado que puedan ser calificados como ilícitos. (O'Donnell, 2004).

Estas instancias enfrentan al gobierno con la obligación de rendir cuentas acerca del uso de los recursos del Estado, como de las decisiones de carácter vinculante para la sociedad.

Con el propósito de superar un debate sobre si las instituciones del poder político se desempeñan correctamente cumpliendo con las funciones que les son atribuidas, notamos que el término *accountability*, trasluce un accionar reactivo a el accionar del gobierno, o meramente instrumental (en el caso del voto) que pone en paréntesis las instancias de coordinación entre el poder político y los grupos de interés.

Nuestro objetivo es hacer foco en las mencionadas instancias de coordinación, a modo de alcanzar una mínima aproximación sobre el desafío que tienen los Estados democráticos de encausar demandas de la sociedad civil en formas concretas de participación y expresión ciudadana.

3. La *governance* y su relación con la democracia en América Latina

La dinámica creciente de la economía colombiana desde que se formó el Estado moderno hasta la I Guerra Mundial, el modelo “weberiano” de Estado y burocracia, constituía un adecuado marco teórico para dar cuenta del funcionamiento de los mismos². Sin embargo, finalizada la Segunda Guerra Mundial, tuvo lugar la expansión del Estado de bienestar y la consiguiente complejización de las políticas económicas, situación que dejó entrever las deficiencias del modelo weberiano tradicional. La información con la que contaban los agentes gubernamentales para tomar decisiones ya no era completa, por el contrario, dependían de la provista por actores sociales afectados por las políticas implementadas.

O’Donnell (2004) sostiene que la idea de *governance* surge en los años 70, como complemento conceptual y práctico al modelo weberiano clásico. Entonces predominaba la idea de que la acción del Estado se realiza en algún tipo de concertación con sectores sociales, en el que el Estado no usa, o renuncia a usar el poder de emitir decisiones obligatoriamente vinculantes. La consecuencia de dicha acepción, es que el *steering* (conducción) debe sustituir las modalidades de acción estatal afines al modelo weberiano. De aquí se desprende cierto grado de igualdad de condiciones entre el Estado y los demás sectores de la sociedad, ya que el *steering* alude a un acto de gobernar por medio de conducir, y no necesariamente de comandar.

En los años 80 ganó espacio la teoría de la Nueva Agencia Pública (NGP), la cual abogaba por la expansión de las relaciones de mercado, incluso al interior del aparato estatal. Para dicha corriente el Estado es considerado un obstáculo para el desenvolvimiento del mercado, así como del desarrollo del funcionamiento de la empresa privada. El modelo de Estado, que esta corriente patrocinaba ya no debería tomar decisiones vinculantes para el conjunto de la sociedad, sino la mera coordinación de las actividades económicas privadas.

² La autoridades políticas superiores, democráticas o no, toman decisiones de política pública y ellas son ejecutadas por organizaciones jerárquicamente ordenadas-burocracias-integradas por funcionarios de carrera y políticamente imparciales, quienes implementan las consiguientes decisiones con relación a una sociedad que acepta la legitimidad, o adecuación de las mismas.

La ilusión del votante, asimismo, se diluye hacia encarnar a un consumidor que se relaciona con el gobierno a través de un vínculo comercial (Olsen, 2005, p. 32, citado en O'Donnell, 2004).

Para Maynts (2006), por su parte, el término *governance* comenzó a difundirse en el terreno de la Ciencia Política hacia principios de los 90 reflejando un cambio en el paradigma de la teoría del *steering* de los años previos.

El término *governance* en las últimas décadas del siglo XX, se utilizó en dos ámbitos teóricos diferenciados: en el ámbito general de la teoría social haciendo referencia a las diferentes formas de coordinación de la acción social que tiene su origen en la reflexión sobre las ventajas y desventajas de las formas de organización y regulación jerárquica en contraposición con las que detenta el mercado. En segundo lugar, el término aparece en contraposición al gobierno jerárquico y fue utilizado por organismos internacionales como la única forma de regulación y solución de conflictos en la arena internacional. Dentro de esta segunda lógica, también encontramos el uso del término en el ámbito nacional para describir las formas de participación de la sociedad civil en los procesos de regulación política y de resolución de problemas en todos los niveles del sistema político (Maynts, 2006).

Desde ya que el cumplimiento de funciones de manera cooperativa, se enfrenta a dificultades específicas de la acción colectiva. Al respecto, en sistemas de negociación no suele predominar la armonía, sino una mezcla de posiciones compartidas y opuestas, más precisamente una “cooperación antagónica” (Marin, 1990, citado en Mayntz, 2006).

Este tipo de análisis encierra una serie de peligros, en cuanto al resultado de la decisión, que pueden considerarse debilidades potenciales de la *governance* en el Estado moderno (Mayntz, 1993; Scharpf, 1993, citado en Maynts, 2006).

- En primer lugar, existe el peligro de bloqueo de la decisión: el status-quo ante queda inalterado; y el problema sin resolver. Este peligro afecta más a los sistemas de negociación integrados voluntariamente que a los de carácter compulsivo, y es especialmente importante en aquellos casos en los que el acuerdo sólo es posible si se basa sobre el consenso o el voto unánime.
- Un segundo peligro es alcanzar consensos sobre soluciones de compromiso no óptimas. Este tipo de resultados suele ser una consecuencia de los intentos de superar los conflictos mediante un “sistema de

intercambios” lo más equilibrado posible, ya sea se trate de costos o beneficios tangibles o de concesiones en cuanto a preferencias normativas.

- Un tercer peligro es el acuerdo a expensas de terceros que no participan en las negociaciones. Este desplazamiento disminuye el costo del acuerdo y el nivel de conflicto de las negociaciones, pero significa a la vez que el acuerdo logrado tiene efectos negativos sobre otros niveles.
- Finalmente, existe el peligro de que los acuerdos logrados por medio de negociaciones tengan un escaso efecto vinculante. Este peligro suele ser la otra cara de aplicar el sistema de decisiones mayoritarias con el propósito de superar los bloqueos (Mayntz, 2006, pp. 112-113).

Además de este tipo de peligros que encierra la *governance*, en cuanto al arribo de resultados óptimos para el conjunto, encontramos algunos argumentos que cuestionan más profundamente la aplicación que se le ha dado a este concepto y sus posibles repercusiones en la organización de la sociedad.

Al respecto Mayntz (2006), en la misma línea que O'Donnell (2004), observa en la versión que se opone al gobierno jerárquico un fuerte acento normativo, donde la mirada se concentraba en desarrollar los argumentos ideológicos necesarios que induzcan a un Estado de relevancia acotada dentro del entramado institucional.

Nos interesa retomar la discusión sobre la utilización del concepto de *governance*, en cuanto a los procesos de regulación del interés público que detenta el Estado (incluimos aquí al cumplimiento de funciones públicas, el seguimiento de objetivos políticos definidos y la resolución de problemas colectivos), puesto que entendemos que este tipo de regulación encierra un fuerte sesgo hacia lo meramente organizativo por sobre lo político.

A partir de la versión del proceso de coordinación social (que explayaremos a continuación a partir de la tesis de Lechner), resulta insuficiente para alcanzar objetivos establecidos políticamente y legitimados democráticamente. Denota una omisión de aspectos de la sociología de la dominación en los análisis políticos relacionados con la satisfacción de intereses personales de los tomadores de decisiones o una presunta imposición de intereses sectoriales.

Esta explicación nos permite constituir un piso conceptual, a partir del cual abordar la forma en que los estados democráticos se relacionan con diversos grupos de interés o más precisamente de que manera generan los canales

necesarios para que estos expresen sus demandas a la vez que propicia las condiciones para que dichos actores asuman una actitud responsable dentro de la sociedad donde cohabitan.

Oszlak (2007) sostiene al respecto, que la conformación de las agendas de los Estados, fue agregando un conjunto de “tareas”, que a su vez implicaba que los mismos interactúen en cuatro frentes distintos; los Estados subnacionales; las instituciones de la sociedad civil y los movimientos sociales; los agentes del mercado y los actores supranacionales.

Al igual que en Europa, en América Latina, la paulatina institucionalización de los sindicatos, el afianzamiento del sistema de partidos políticos; liberales, de raigambres sindical, el socialismo y el comunismo, dieron forma al andamiaje institucional de la democracia representativa y la construcción de la escena pública. No obstante, nuestra región cuenta con una vasta trayectoria en experiencias de tipo patrimonialistas, además de sucesivas interrupciones militares durante procesos democráticos que configuraron una representación singular y diferenciada de la europea (Oszlak, 2007).

A partir del proceso de democratización, que se dio en la década del '80, no solo se transformó la estructura del sistema electoral a través de los distintos niveles de gobierno que alentó la conformación de un ambiente electoral competitivo, sino que mutó significativamente la relación del Estado con la sociedad.

Florecieron nuevas formas de participación ciudadana, originadas en la necesidad de quebrar las viejas instituciones del corporativismo y el clientelismo donde predominaba la corrupción y la ineficiencia en la prestación de servicios públicos fundamentales (en especial a los sectores más vulnerables) (Zurbriggen, 2011, p. 45).

En este contexto surgen dos fenómenos particulares:

Por un lado, se produjo una activación de ciertos sectores populares que comienzan a llamar la atención de la ciudadanía sobre las cuestiones de gobierno.

Por otro lado, bajo la premisa de que los Estados debían recuperar la senda del desarrollo perdida, emergieron un serie de postulados más conocidos como “Consenso de Washington”, a través de los cuales los organismos multilaterales como el BM y el FMI, suministraban recomendaciones en

materia de políticas económicas que los Estados se veían compelidos a impulsar, si querían resultar beneficiados con ayuda económica. La ideología que subyacía, tenía que ver con una fuerte intencionalidad de desarticular las políticas de bienestar que estaban enraizadas en la política latinoamericana, generando ajustes en sintonía con los preceptos neoliberales que eran funcionales al capital internacional. (Zurbriggen, 2011, p. 46).

Como manifestamos más arriba, a pesar de contar con una historia marcada por sucesivos levantamientos anticonstitucionales contra gobiernos democráticos, lo que ha provocado una huella histórica de desconfianza hacia las instituciones, resultados arrojados por un estudio de Latino bajo metro, demuestran que los latinoamericanos optan por vivir bajo un sistema democrático por sobre cualquier otro.³ Este consenso hacia la democracia, impacta frente a una demanda ciudadana hacia mayores niveles de desarrollo económico y de equidad en la distribución de la riqueza.

En cuanto al marco teórico que da cuenta de estos procesos ocurridos en la región, se sabe que el debate académico sobre la *governance*, fue escaso en relación a los debates que se sucedieron en Europa. Aquí, la noción dominante fue difundida por organismos internacionales donantes de cooperación, quienes cumplieron un rol central en la transferencia y la difusión de la idea de “buen gobierno”⁴, pretendiendo hacer más efectiva la ayuda económica.

En estas recomendaciones que eran bajadas a las autoridades políticas de los distintos países de la región, se encontraba implícito un modelo de Estado neoliberal que debería ser fortalecido para asegurar el funcionamiento de las fuerzas de mercado. El objetivo era exponer a los organismos estatales a una competencia abierta con el mercado con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia, sustituyendo al modelo jerárquico

³Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina, representado a más de 400 millones de habitantes. El Informe elaborado en el 2011 expresa que el apoyo a la democracia baja en promedio en la región de un 61% a un 58% después de cuatro años de sostenido aumento. El impacto negativo en el apoyo a la democracia proviene tanto del plano económico como del político.

⁴Desde este enfoque, el “buen gobierno” implica determinadas características en el proceso de la gobernabilidad, en las que el Estado debe garantizar el cumplimiento de la ley, para generar espacios de participación de la sociedad civil, garantizando así el Estado de derecho.

burocrático por la nueva gerencia pública –NGP-(Zurbriggen, 2011, pp. 44,45).

4. El rol del Estado desde el análisis de la coordinación social

Al análisis de la *governance*, se superpone la reconceptualización sobre los distintos matices que asume la coordinación social. Esta categorización es retomada de un trabajo de Lechner (1997), y pretende echar a luz sobre el acuciante problema de reorganización de las sociedades latinoamericanas contemporáneas.

El primer tipo de **coordinación es la política**, ella alude a tres dimensiones particulares:

- La regulación, en tanto ordena legalmente las relaciones entre diferentes procesos y actores resolviendo conflictos que puedan aparecer
- La representación, en tanto representa las ideas predominantes acerca del orden social, ofreciendo una imagen simbólica mediante la cual los diferentes actores se sienten parte de una misma sociedad.
- La conducción, en tanto que encauza las diferencias sociales en una perspectiva compartida respecto del futuro.

A modo de situar este tipo de coordinación en un momento histórico de América Latina, se observa ha tenido expresión más nítida en el estado desarrollista de los años 60. Este tipo de coordinación jerárquica, se enfrentó con algunos problemas propios de la coyuntura que entonces se vivía.

Entre ellos distingue:

- Los problemas de implementación surgieron a raíz de que las instancias estatales no lograron ejecutar adecuadamente los programas políticos a causa de burocracias no aptas o por distorsiones en la comunicación.
- Los problemas de motivación se originaron porque ciertos actores sociales demandan mayor autonomía o por ciertos intereses organizados que actúan como barrera hacia el poder político.
- Los problemas de conocimiento originadas por la falta de información necesaria sobre los contextos donde se pretendía influir.
- Los problemas de complejidad, en virtud de la creciente diferenciación y complejidad de la realidad social, el instrumental político resulta ineficiente.

A fines de los años 70, y con el colapso financiero de los años posteriores, quedó en evidencia que la rigidez de la estructura jerárquica imposibilitó una adecuación exitosa de las burocracias. Se llegó entonces el final de un “modelo estado céntrico”, dando lugar a un nuevo tipo de coordinación a través del mercado (Lechner, 1997).

La coordinación mediante el mercado se caracteriza por ser:

- Descentralizada, lo cual supone que la diferenciación de la sociedad conlleva a la abolición de cualquier centro.
- Es privada ya que no remite a la idea del “bien común” que emerge a partir de la ciudadanía, sino a la relación entre individuos en tanto propietarios privados.
- Es horizontal, ya que se niega cualquier relación de dominación, sustituyéndola por una secuencia de acuerdos entre iguales.
- Es no intencionada, pues entiende al mercado como un paradigma del equilibrio espontáneo y automático.

A juzgar por la experiencia Latinoamericana, el desmantelamiento de la intervención estatal, solo tuvo éxito allí donde se apoyó en una fuerte intervención política, ejemplo de ello fue Chile con el pinochetismo, Perú con Fujimori y Argentina bajo el gobierno menemista. Esta situación representa, la gran paradoja del neoliberalismo (Lechner, 1997, p. 10).

Mientras que este tipo de coordinación se imponía como el único modelo posible, se diluía la integración social a la vez que se profundizaban desigualdades que fomentaban la exclusión. El mercado entonces, dejó de ofrecer un imaginario colectivo acerca del orden existente ni un horizonte de futuro. Como la dimensión simbólica asume aquí una gran relevancia, este tipo de coordinación mediante el mercado no logró asumir dos dimensiones típicas de la política, más precisamente la representación y la conducción (Lechner, 1997, p. 11).

Fue entonces cuando se pasó a un tipo de **coordinación mediante redes**. Aquí deseamos retomar diversas posturas sobre sus virtudes y los “efectos colaterales” en los que este tipo de abordajes sociales puede incurrir.

Luhman (1995, citado en Lechner, 1997) al respecto, se refiere a un proceso de “diferenciación funcional”. Este proceso característico de la modernización centra su análisis sobre las diversas racionalidades que surgen en ciertas áreas de la vida social, conformando “subsistemas funcionales”. A partir de dicho fenómeno, esta escuela (la sistémica) concluye que existe autarquía entre cada subsistema funcional y en consecuencia se observa la ausencia de un centro.

Al respecto, Lecher (1997) responde con el concepto de “constelación multicéntrica”, es decir que ocurre la desaparición de un centro único en pos de una multiplicidad de centros que funcionan simultáneamente. En un sistema de redes, por tanto, no se habla de jerarquías absolutas e introduce un nuevo concepto aplicado a las relaciones, que es el de *heterarquía*. En diferentes momentos, los roles varían, y los integrantes pueden asumir posiciones jerárquicas solo donde surja una posibilidad de acción o un conocimiento que le da protagonismo a un actor o un conjunto de actores. Se pasa entonces, de una jerarquía absoluta a una autonomía relativa, porque no es una autonomía independiente de un consenso con el otro.

De aquí tampoco se observa que la política pierda toda influencia en los otros subsistemas, más bien su campo de acción debería compatibilizar con la lógica interna de las demás áreas.

El auge de las redes, responde a un proceso de creciente diferenciación de la sociedad; donde la vida social se expresa en una densidad significativa de actores, la coordinación social ya no puede estar entregada exclusivamente a un ordenamiento jerárquico. Por el contrario las redes operan satisfactoriamente solo donde existe la pluralidad representativa de los intereses y las opiniones sociales.

La cooperación entre los actores socioeconómicos requiere la intervención del estado, por cuanto este dispone de recursos que le son propios. Idealmente la coordinación mediante redes radica en un cierto equilibrio entre la sociedad y el Estado y no de uno en detrimento del otro.

Para autores como Maynts (1997), la introducción de las redes es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, proceso en el cual el Estado no tendría un rol dominante en los procesos decisionales. En consecuencia, las redes explicarían un modo de generación de políticas públicas y no una perspectiva analítica novedosa. Las redes se presentan entonces, como solución a la coordinación de problemas propios de las sociedades modernas.

La aproximación al concepto de red, o más específicamente la conformación de redes, no es una característica, sino una condición de las nuevas formas de *governance*. Si existe, entonces una presunción implícita que la administración no puede imponer políticas (o corre con el riesgo de no ser aceptadas por la ciudadanía), sino que debe negociar su diseño e implementación con otros actores tanto del sector público como privado, la existencia de redes es su corolario (Navarro Gómez, 2002, p. 4).

En este esquema, nos resulta significativo el análisis que realiza Oszlak (2007) al introducir el concepto de “modos de organización social” en reemplazo al de “democracia”, a fin de integrar componentes de desarrollo económico, gobernabilidad democrática y equidad distributiva. En este sentido, sostiene que; la correlación de fuerzas que subyace al esquema de gobernabilidad vigente no se limita al Estado, sino que involucra al conjunto de las relaciones entre éste, la sociedad civil y los actores de mercado (Oszlak, 2007, p. 50).

Esta afirmación vislumbra la correlación que existe entre el contexto democrático y el desenvolvimiento de un Estado que acompaña en el mismo sentido; tarea que solo será posible a partir de la generación de procesos de cambio en la cultura política y del fortalecimiento del carácter democrático de la instituciones sociales y estatales.

5. El rol del Estado en el proceso de desarrollo económico

Nos interesa entonces, retomar la relación del Estado con el sector productivo desde tres oleadas conceptuales que abordan este vínculo a partir de distintos momentos históricos, que no casualmente se solapan con los marcos teóricos que hemos detallado más arriba.

Las teorías desarrollistas, o primera ola, que tuvieron su auge una vez finalizada la II Guerra mundial, suponían que era el Estado el máximo responsable de llevar adelante el proceso de industrialización, la modernización de la agricultura y la generación de la infraestructura necesaria para el proceso de urbanización. En las décadas siguientes, frente a la incapacidad del Estado de completar dichos procesos, su imagen tuvo un giro radical ante los ojos de los tomadores de decisiones, tornándose en el principal obstáculo para el desarrollo.

A partir de entonces se generó un clima ideológico, que llevo a primer plano el debate sobre si el Estado debía convertirse o no en un agente económicamente activo. Durante estos años, cobró fuerza la teoría de un Estado minimalista que debía limitar el alcance de su acción al mantenimiento de las relaciones de la propiedad privada (Evans, 1996).

Sin embargo esta segunda ola entro en decadencia una vez que se evidenció el profundo deterioro de los indicadores sociales, situación que a la postre incitó a la sociedad a replantearse las verdaderas intenciones que se escondían detrás del paradigma del Estado mínimo.

Superada la década de los '80, varios autores revisaron críticamente la segunda ola y redescubrieron la importancia del Estado, en este proceso de reorganización social (se da origen a la tercera ola). Por su parte Hirschman (1958 citado en Evans, 1996). Se ha ocupado de buscar posibles explicaciones sobre el desarrollo “tardío” de los países del Tercer Mundo, durante el siglo XX. Al respecto sostiene, que dicho atraso tiene íntima relación con la falta de voluntad de los empresarios de invertir ese capital en actividades productivas, más que en la ausencia del mismo. Frente al escenario de una burguesía adversa al riesgo, el Estado debería adoptar un rol activo por medio de incentivos atractivos para la inversión, al mismo tiempo de generar las condiciones necesarias para aliviar cuellos de botella que se puedan suscitar.

Para llevar adelante esta tarea, será condición necesaria que el Estado cuente con una burocracia capaz de dar respuestas creativas frente a realidades económicas cambiantes, de aquí la necesidad de un Estado “enraizado” en la sociedad y no aislado de sus demandas (Evans, 1996).

El enraizamiento per se no implica declinar frente a situaciones de clientelismo, corrupción e ineficacia de un Estado sujeto a “presiones” pluralistas. Es necesario que el proceso de enraizamiento sea acompañado entonces por un proceso de autonomía para alcanzar un verdadero desarrollo económico de la mano de una fuerza productiva robusta.

El análisis que lleva adelante Evans (1996), a partir del cual arriba a ciertas variables explicativas acerca acciones que el Estado debe encarar (especialmente su burocracia), si quiere propiciar el desarrollo de las fuerzas del mercado, nos ilustra la importancia del poder político al momento de traccionar el despegue de los actores económicos y su capacidad de asumir un rol activo dentro de la sociedad donde se encuentran inmersos.

6. Acerca de las capacidades del Estado

Los estados latinoamericanos, dada la trayectoria de su conformación, son débiles y angostos. La debilidad de un Estado (y su gobierno), ocurre cuando éste no puede decidir y/o implementar las decisiones que sus dirigentes consideran necesarias o convenientes. Por otra parte, la falta de autonomía de un Estado (o Estado colonizado), implica que las decisiones y omisiones son decisivamente dictadas por influencias y presiones que provienen de la sociedad doméstica y/o internacional. (O'Donnell, 2004, p. 47).

Existen múltiples combinaciones entre ambas variables que exceden nuestro análisis; pero si nos interesa retomar un vínculo menos recorrido por la literatura, que busca interpretar la relación del Estado con la sociedad. Para trazar esta compleja relación retomamos una distinción realizada por Michel Mann (1993 citado en O'Donnell, 2004), quien propone una diferenciación entre el poder unilateral y el infraestructural del Estado.

Al respecto O'Donnell transcribe:

El primero se refiere a decisiones que se toman desde el Estado (y el gobierno, agregó) de manera impositiva, esperando sin más la obediencia de los sujetos y amenazándolos con penalidades en caso de incumplimiento. El segundo se refiere a “La capacidad institucional del Estado central para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones. Esto es poder colectivo, poder “a través” de la sociedad [no “por encima” de la misma, O'D] que coordina la vida social mediante las instituciones estatales” (Mann 1993, p. 59).

Esta definición resulta útil para observar lo que expresábamos más arriba, en cuanto a la posibilidad que tiene el Estado de concretar políticas públicas, desde una lógica jerárquica, escasamente consensuada con los demás actores, hasta una de negociación y coordinación entre las diversas demandas sociales, en el extremo opuesto.

Los países europeos han sido protagonistas de un desplazamiento (no completo) desde el poder unilateral, por parte de los tomadores de decisiones, hacia uno infraestructural, variación que da cuenta de una fortaleza superior. Nos referimos entonces a un “Estado ensanchado” en la medida en que para operar de esa manera, suele abrirse o otras veces en sus etapas de deliberación, decisión e implementación (O'Donnell, 2004, p. 48).

Aquí nos interrogamos nuevamente, acerca de la amenaza que conlleva un corrimiento extendido del poder de decisión desde el Estado hacia sectores económicos, a partir de su capacidad de influir sobre el poder político. El peligro entonces, estiba en que el interés del poder económico predomine por sobre el de los sectores sociales por la restricción propia de acceso a espacios de poder. De aquí, que nos preguntemos cuan representativo será el poder infraestructural de las voces que integran una comunidad.

En sintonía con lo antedicho, la vinculación del Estado con los actores económicos, suele ser sumamente conflictiva y esta tensión se basa fundamentalmente en la necesidad de generar un sector productivo que a través de la inversión dinamice el desarrollo pero con los límites necesarios

para que su importancia decisiva dentro de la dinámica del desarrollo no lo convierta en un actor privilegiado en la constelación del universo social.

7. La contribución del agente al sistema democrático

A lo largo de nuestro trabajo, hemos tratado de dar cuenta de las distintas teorías que prevalecieron en las últimas décadas y de qué manera han delineado la capacidad del Estado de relacionarse con otros actores de la escena local e internacional. Sin embargo nada hemos dicho de las motivaciones que conducen a los sujetos a actuar e involucrarse en distintos colectivos, que serán a la postre las que se vinculen con el Estado a partir del paradigma de *governance*, que hemos tratado de discutir más arriba.

Al respecto, nuestro análisis se recuesta en la definición de Estado democrático proporcionada por O'Donnell (2004), en tanto nos interesa rescatar su noción de democracia como un proceso activo, donde es insuficiente que el Estado genere la condiciones para garantizar un proceso electivo transparente; es necesario además, que la ciudadanía asuma una actitud activa dentro de este proceso de construcción colectiva.

Con este fin no pareció útil retomar la noción de “agente”, que si bien data de algunos años en el marco de las ciencias sociales, nos parece adecuado en aras de recuperar la capacidad del sujeto (tanto individual como colectivo) de organizarse para llevar adelante objetivos comunes independientemente de los poderes formalmente instituidos.

La mayor parte de la literatura en la Ciencia Política contemporánea, circunscribe el estudio de la democracia en su nivel procedimental, es decir en los mecanismos institucionales de acceso al poder, mientras deja en remojo el análisis acerca de condiciones básicas que debe garantizar el Estado para que este régimen democrático exista efectivamente.

De aquí se desprende que todos los ciudadanos contamos con el derecho potencial de ser electos, es decir, participar en la autoridad del Estado y hacer uso de las atribuciones que desde él se emanan. Entonces si el sujeto cuenta con la posibilidad de elegir y ser electo para ocupar el rol de autoridad estatal, estamos definiendo a un agente, o alguien a quien el sistema legal-constitucional de un régimen democrático le atribuye la responsabilidad de la auto-deliberación como para asignarle estos recursos (O'Donnell, 2001).

El término anglosajón *agency*, ha sido traducido en castellano como “agencia”, “acción”, o “actuación”, sin embargo al existir otras traducciones

para los últimos términos, asumimos que *agency* se refiere a algo semejante a “agencia”.

Esta figura nos permite entender la capacidad de actuar (agencia), no como propiedad individual, sino como posibilidad compartida (poder hacer). Implica vincular la capacidad de acción con una concepción relacional del poder, y no entender esta como un volumen de almacenamiento de propiedad de un sujeto-agente. En este sentido retomamos una definición propuesta por Giddens (1986, p. 9, citado en López, 2004) en la que afirma que la agencia no hace referencia a la intención que tiene la gente de hacer cosas, sino a su capacidad para llevarlas a cabo; de aquí se desprende que la noción de poder está incluido en el concepto de agencia. El uso del término agencia, permite considerar que el agente no sea solo el individuo, sino un colectivo que animado por el hecho de que su acción generó un resultado distinto, a la ausencia de ella.

Retomando las trayectorias de Europa y América Latina, se observa que en el viejo continente, el proceso de construcción social fue más ordenado. Allí, el acceso a la ciudadanía política plena se dio una vez que la ciudadanía civil se encontraba fuertemente extendida. Mientras que en nuestra región, la expansión económica y social, más desigual e irregular, no generó un entramado fuerte de la sociedad civil, lo cual devino en el acceso a una casi plena ciudadanía política con un bajo correlato de esa ciudadanía civil.

Esta situación ha condicionado fuertemente el accionar de los gobiernos latinoamericanos de las últimas décadas ya que han incurrido en el doble desafío de consolidar su poder frente a las presiones de poderes hegemónicos (que si bien proveían de la arena internacional lograron enquistarse en la política doméstica), a la vez de crear las condiciones para que las demandas de la sociedad civil se cristalicen en realidades concretas.

8. Conclusiones

En este apartado queremos retomar el legado de numerosos autores que nos invitan a repensar en nuevos modos de llevar adelante la tarea de generar políticas públicas, dentro de un sistema democrático, que sean legitimadas por la sociedad.

Actualmente, somos testigos de un proceso de complejización de las estructuras que determinan nuestra existencia y todo indica que esta situación se profundizará para las generaciones futuras.

A partir de un reverdecer de la ciudadanía civil, creemos que es de suma importancia, pensar en nuevas formas de coordinación entre el Estado y los actores no estatales que pugnan por tener voz en el proceso de toma de decisiones.

Desde nuestra perspectiva, esta creciente participación debe ser revalorizada por los Estados nacionales puesto que interviene a fin de aportar una mirada novedosa acerca de problemáticas comunes, que muchas veces escapan a la mirada de la burocracia tradicional.

Ténganse en cuenta que nuestro análisis se separa de las visiones más extremas de la *governance*, que prevalecieron durante la década de los '90, donde se abogaba por alivianar las tareas del Estado, considerando su accionar perniciosos para el desarrollo de otras fuerzas sociales y económicas. Por el contrario, nosotros creemos que es necesario contar con un Estado lo suficientemente sólido que coordine los intereses dispersos de los actores de la sociedad civil.

Las jóvenes democracias latinoamericanas, se encuentran en un proceso de mutación donde la misma dinámica de interacción democrática ha llevado a que una nueva ciudadanía aspire a tener influencia en el poder real. Este proceso de activación, nos compele a generar propuestas nuevas en cuanto a la organización social (o hacer superadoras las que ya existen), o más precisamente en cuanto a la necesidad de pensar en el poder político como un faro de las demandas de participación emergentes.

“Vemos que no bastan, aunque son necesarias, definiciones genéricas del Estado y de la fortaleza del mismo; es necesario agregar a ellas la de un Estado democrático, que en este sentido es, precisamente, uno que se ensancha abriéndose a aquellas identidades e intereses” (O'Donnell, 2004, p. 48).

Desde una mirada normativa, decimos entonces que existen múltiples responsabilidades de los actores que intervienen en una escena local. Como venimos exponiendo a lo largo de la monografía, un Estado que aspira a ser verdaderamente democrático debería interpelar a la ciudadanía a participar en la vida política de la comunidad. No obstante, esta interpelación debe contar con un correlato en la creación de canales institucionales que alienten este proceso a la vez que cristalicen sus propuestas en un stock de herramientas a disposición a los tomadores de decisiones. De lo contrario, sería dable esperar, que el espacio que deja huérfano el poder estatal, sea ocupado por otros actores cuya naturaleza huelga de la exigencia de representar a los intereses del conjunto.

La ciudadanía civil, también cuenta con la gran responsabilidad de hacer uso de estos espacios de poder y de crearlos, en el caso que no existan. Si la debilidad del poder infraestructural es grande, se suele llevar a usar y abusar del unilateral, como medio para que gobernantes obtengan resultados que consideran necesarios. De aquí la importancia, de la noción de agencia, en cuanto una mirada puesta sobre la capacidad ilimitada que detenta un colectivo cuando se propone generar una huella en la estructura de poder.

Si el poder político no encuentra formas adecuadas de encausar esa “sociabilidad en expansión”, que se erige bajo una promesa de libertad en oposición a la amenaza de arbitrariedad, es probable que la diversidad de opiniones individuales y grupales devenga en una certeza mayoritaria con más sustento emocional que argumentativo, que se perfile como una clausura del espacio público donde predomine la figura de la “masa” como figura opuesta a la ciudadanía deliberativa. La democracia, entonces se tropezará con una de las amenazas que relatábamos en un comienzo: la evolución hacia un espacio sin contornos ni epicentros, con redes múltiples, donde predomina la auto-representación pero signada por una marcada diferenciación entre los emisores privilegiados y seguidores, ambos probablemente transitorios (Cheresky, 2012).

9. Bibliografía

- Cheresky, Isidoro (2012). Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones (versión de: Representación política y contra democracia, Seminario: *Las fuentes del poder político en la Argentina*, programa UBACyT).
- Ena López, José E. (2004). Del sujeto a la agencia (a través de lo político). En: *Athenea Digital* N°6, pp. 1-24. Recuperado el 04/04/2012. En:<http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/articulo/view/114/114>
- Evans, Peter (1996). El Estado como problema y como solución. En: *Desarrollo Económico* N° 140. Buenos Aires: IDES.
- Lechner, Norbert (1997). Tres formas de coordinación social. En: *Revista de la CEPAL* Vol. 61, pp. 7-17.
- Mayntz, Renate (2006). Governance en el Estado Moderno. En: *Postdata* Vol. 11, pp. 103-117.

- Navarro Gómez, Carmen (2002). Gobernanza en el ámbito local. En: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- O'Donnell, Guillermo (2001). Régimen y Estado en la teoría democrática. En: *Temas y Debates* N° 4-5, pp. 7-17.
- O'Donnell, Guillermo (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En: PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, pp. 148-213. Buenos Aires: PNUD.
- Oszlak, Oscar (2007). El Estado democrático en América Latina. En: *Nueva Sociedad* N°210, Buenos Aires: Friederich Elbert Stiftung.
- Zurbriggen, Crisitina (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. En: *Perfiles latinoamericanos* N° 38, pp. 39-64.