

## CAPÍTULO 3

---

# El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización

El artículo clásico de J. P. Nettl (1968) sobre el Estado pretendía convencer a sus colegas académicos de las ciencias sociales de que «eso [el Estado] existe y no va a desaparecer por mucha reestructuración conceptual que se haga» (p. 559). Cuando escribió su texto, el análisis del Estado no «estaba de moda» y Nettl consideraba que era una aberración intelectual que así fuera. Estaba convencido de que la «estatalidad»\* (es decir, la relevancia central como institución del Estado) variaba notablemente entre países y de que el comportamiento político e institucional sólo podría entenderse cuando el Estado regresara al centro del análisis político. Las tres décadas que han transcurrido desde entonces han reivindicado plenamente a Nettl. Las cuestiones en torno a la estatalidad han readquirido y retenido la importancia fundamental que Nettl defendió que debían tener. El debate que Nettl ayudó a resurgir sigue vivo con la misma intensidad.

Mientras que la imagen de Nettl se ha reivindicado, la forma y el contenido de esa reivindicación rebosan ironía. La irrupción del interés por el Estado en la Economía, una disciplina casi completamente ignorada en el artículo de Nettl<sup>1</sup>, ha sido medular para la renovación del debate. En parte debido a ese giro disciplinario, los intereses que se ven afectados por la cuestión del Estado se definen de manera diferente. Para Nettl, las alternativas a la «estatalidad» eran los sistemas de autoridad pública en los cuales predominaban otras clases de instituciones (los partidos políticos en Gran Bretaña, las instituciones jurídicas y el derecho en Estados Unidos). Los debates actuales se ocupan menos de la forma de las instituciones públicas y más del grado en que puede (o debe) controlarse el poder privado por la autoridad pública. La fe política robustecida en la eficacia de los mercados, combinada con el redescubrimiento de la «sociedad civil», crea un carismático repertorio de alternativas a las instituciones públicas y un conjunto paralelo de argumentos a favor del «eclipse del Estado».

---

\* La palabra en inglés es «statism». Aunque «estatalidad» sea neologismo, también lo era la palabra inglesa y la traducción refleja adecuadamente en castellano el sentido del término. (N. del T.)

<sup>1</sup> El trabajo de Nettl era interdisciplinario, como reflejan sus notas al pie de página, en las que se hace referencia amplia a sociólogos, politólogos e historiadores, pero estimaba que las referencias a los economistas o a la lógica económica eran innecesarias en los debates contemporáneos acerca del Estado.

El cambio en las perspectivas teóricas no puede separarse de los cambios históricos reales que ha sufrido la posición del Estado. En las breves décadas transcurridas desde que Nettl escribió su artículo, se han multiplicado las exigencias que le plantean los ciudadanos al Estado. En los países de la OCDE, el crecimiento de los pagos por transferencia\*, ocasionados por la expansión demográfica, ha duplicado los gastos de la administración estatal en proporción al PIB. En los países en vías de desarrollo, el deseo por un desarrollo económico más rápido produjo un aumento similar del gasto. El lento desarrollo de instituciones políticas y administrativas produjo una peligrosa «insuficiencia de capacidad». En algunos lugares del mundo en vías de desarrollo, y aún más trágicamente en África, ocurrieron verdaderos eclipses del Estado, en el sentido de colapsos institucionales completos. Incluso donde no ha existido la amenaza de un colapso, parece estar produciéndose una erosión preocupante de la capacidad institucional pública. Es mucho más difícil ignorar el Estado en los noventa de lo que fue en los sesenta.

Tal vez lo más irónico, desde la perspectiva del análisis de Nettl, es cómo los cambios en la esfera internacional han afectado a la «estatalidad». Para Nettl, la relevancia del Estado dentro del sistema internacional era una «constante», y en esta esfera se reforzaba la estatalidad, aun cuando las instituciones domésticas la negasen<sup>2</sup>. Tres décadas más tarde, lo internacional se ve de una forma muy diferente. El colapso del viejo mundo bipolar ha disminuido el poder de las rivalidades militares y políticas en torno al Estado que dominaban las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, el aumento de las oportunidades para obtener beneficios económicos en actividades transnacionales ha sentado las bases de una diversidad de teorías que parten de la idea de que los Estados son anacronismos. Para estas perspectivas, el crecimiento intenso de las transacciones económicas que atraviesan las fronteras nacionales ha reducido el poder del Estado, marginándolo como actor económico. La esfera que Nettl vio como una garantía de la estatalidad sobrepasa ahora, nos dicen, el poder del Estado-nación.

Los cambios en la atmósfera ideológica global son tan vitales como los nuevos flujos de dinero y bienes. El análisis de Nettl anticipaba, de hecho,

---

\* Se refiere a los gastos que debe abordar el Estado por concepto de pensiones y otros pagos asistenciales. (N. del T.)

<sup>2</sup> Nettl (1968) vio la esfera internacional en términos «realistas», defendiendo que en el campo internacional el Estado era «prácticamente el único centro aceptable y exclusivo de movilización de recursos» (p. 563). En opinión de Nettl: «Aquí (en el sistema internacional) el Estado es la unidad básica e indivisible, equivalente a la persona individual en una sociedad» (p. 563). Puesto que la «función internacional es una constante,...incluso cuando la noción de Estado es muy débil, como en Gran Bretaña y Estados Unidos, el papel efectivo internacional o extrasocietario del Estado no se ve afectado».

un aspecto esencial de esos cambios. Para Nettl, Inglaterra era la «sociedad sin Estado por excelencia» y «un autoexamen sociopolítico de Estados Unidos no deja espacio para ninguna noción válida de Estado» (1968, 562, 561). De esa forma, el descuido relativo del concepto de Estado durante los veinticinco años anteriores a la publicación de su artículo era una consecuencia lógica del «cambio del centro de gravedad de la ciencia social en Estados Unidos» (p. 561). Hoy, la hegemonía ilimitada de las premisas ideológicas angloestadounidenses es una de las fuerzas más destacadas que constituyen el carácter específico de la economía global de nuestros días, y es responsable también de la medida en que la globalización se piensa aparejada con el eclipse del Estado.

En este entorno, se requiere un punto de partida distinto para completar el programa propuesto por Nettl. Hoy, la «ausencia de Estado» no puede tratarse simplemente como una característica de la cultura política estadounidense. Debe tratarse como una ideología global dominante y una realidad institucional en potencia. Por tanto, adquieren prioridad las preguntas acerca de si el eclipse del Estado es probable y, si es así, cuáles serían las consecuencias que tendría un giro institucional de esa importancia. La táctica es abordar la pregunta sobre el eclipse del Estado con seriedad, sin asumir a priori una respuesta positiva.

En este capítulo se argumenta que aunque el eclipse del Estado es una posibilidad, no es probable que ocurra. Lo que el «discurso del eclipse» ha hecho es dar respuestas incansablemente negativas y defensivas a una crisis genuina de capacidad del Estado. El peligro no es que los Estados terminen siendo instituciones marginales, sino que la función que hoy cumplen sea sustituida por formas más represivas y dañinas de organización que terminen siendo aceptadas como la única forma de evitar el colapso de las instituciones públicas. La preocupación por el eclipse del Estado recorta la posibilidad de considerar opciones favorables de trabajo dirigidas a aumentar su capacidad, con el propósito de que éste pueda satisfacer efectivamente las nuevas exigencias que se le presentan. El fin debería ser trabajar en algo más cercano al programa original de Nettl, comparando ahora diferentes clases de «estatalidad» y sus consecuencias, y prestando una atención más explícita a los efectos de la globalización.

El texto comienza estudiando el impacto de la globalización sobre la estatalidad, y argumenta que la lógica estructural de la globalización y la historia reciente de la economía global pueden verse simultáneamente como fuentes de justificación de una «alta» y de una «baja» estatalidad. Pasa luego a defender que la ausencia de una clara lógica que conecte la globalización económica con la necesidad de una «baja estatalidad» convierte el aspecto ideológico y normativo del orden global en un determinante esencial de cómo la globalización afecta dicha estatalidad. A

continuación, se deja el tema de la globalización y se entra en una discusión sobre las perspectivas teóricas actuales de la estatalidad, defendiendo que estas perspectivas son, concurrentemente, fuentes de reflexión sobre la naturaleza del orden contemporáneo global y construcciones que influyen en el aspecto ideológico y político de ese orden. Por último, se termina con un examen de lo que este análisis implica para las futuras formas de estatalidad.

## LA GLOBALIZACIÓN Y EL PAPEL DEL ESTADO

Los adjetivos «disminuido», «defectuoso» y «de pobre alcance» se aplican al Estado contemporáneo en un número especial de la revista *Daedalus* (1995). La globalización no es la única razón de que se perciba que la «autoridad estatal tiene fugas por arriba, a los lados y por abajo», y de que en algunos casos «simplemente se haya evaporado» (Strange 1995, 56), pero es una razón de importancia capital. Los efectos de la globalización fluyen a través de dos canales claramente diferenciados, aunque interconectados. El mayor peso y el carácter cambiante de las relaciones económicas transnacionales a lo largo de las últimas tres décadas han creado un nuevo entorno más restrictivo para la acción estatal. El efecto político de estos cambios estructurales se ha canalizado a través de la creciente hegemonía global de la ideología angloestadounidense.

### La nueva economía política global

Hoy se ha subvertido la afirmación concluyente de Nettl de que «sólo permanece una constante: el desarrollo invariante de la estatalidad de cada actor nacional en el campo internacional» (Nettl 1968, 591). En nuestros días, la supuesta constante es el efecto negativo de la esfera internacional en la estatalidad. En la medida en que la riqueza y el poder se generan crecientemente mediante transacciones privadas que se celebran cruzando las fronteras de los Estados, en lugar de en el interior de ellas, se ha hecho más difícil mantener la imagen de los Estados como los actores preeminentes en el nivel global. Nadie cuestiona la lógica waltziana\* de que son los «intereses nacionales» competidores los que continúan guiando el «sistema interestatal»<sup>3</sup>, pero las grandes luchas silenciosas por el poder en el mundo, tras el fin de la bipolaridad política mundial, dejan las relaciones internacionales cada vez más contaminadas por la lógica privada de la economía global y, a menudo, sometidas a ella. Nettl concebía la esfera interna-

---

\* La lógica «waltziana» sería la lógica neorrealista inspirada en las relaciones internacionales inspirada por la obra de Kenneth Waltz. Básicamente, las teorías realistas y neorrealistas de las relaciones internacionales contemplan la esfera internacional como un espacio determinado por el poder de los Estados que actuarían egoístamente, sin más limitación que la proveniente del poder o la resistencia de otros Estados frente a sus intereses. El derecho internacional y sus organizaciones serían sólo instrumentos al servicio de las relaciones de poder reales. (N. del T.)

<sup>3</sup> Cfr. Waltz (1979).

cional como una «sociedad» en la que los Estados eran la «gente», pero en el orden global actual el estatus político único del Estado debe sopesarse con el hecho de que los «ciudadanos» que gozan de más poder económico son las empresas transnacionales<sup>4</sup>.

El pilar de la «globalización» es el crecimiento del peso relativo de las transacciones económicas y de los vínculos organizativos que traspasan las fronteras nacionales. El hecho de que las importaciones y las exportaciones crezcan una vez y media más rápido que las transacciones domésticas en todo el mundo, y de que se haya duplicado la proporción de las exportaciones en relación con el PIB en los países de la OCDE, es sólo el comienzo. La inversión extranjera directa ha crecido tres veces más rápido que el comercio, y otras formas de vínculos transnacionales entre organizaciones empresariales (alianzas, subcontratación, etc.) han crecido todavía más rápido<sup>5</sup>.

El impacto del comercio y de la inversión se ha visto aumentado por el cambio de naturaleza del comercio. En lugar de ser un intercambio de bienes entre sistemas productivos nacionales, el comercio es cada vez más un flujo de bienes dentro de redes de producción que se organizan globalmente, en vez de nacionalmente<sup>6</sup>. Los bienes de consumo se crean mediante la integración de procesos de producción que ocurren en una multiplicidad de territorios nacionales. La inclusión o exclusión de un territorio en las redes de producción globales depende de las decisiones de actores privados. Los Estados pueden hacer que sus territorios sean atractivos para las redes de producción globales, pero no pueden determinar la estructura de estas últimas

En el mundo clásico de los realistas\*, las formas militares tradicionales del poder del Estado estaban vinculadas muy de cerca con las posibilidades de ganancia económica. Se presumía que los actores económicos poderosos tenían interés en las capacidades políticas y militares de «sus» Estados y, recíprocamente, que los administradores del Estado tenían interés en las capacidades de «sus» empresarios. La capacidad económica nacional constituía la base de su fuerza militar (y diplomática). La expansión territorial era una ruta de control sobre nuevos activos productivos. Pero hoy, en un mundo de redes de producción global, las ganancias económicas futuras que puedan obtenerse de una conquista territorial son dudosas, reduciéndose así los beneficios del poder fáctico del Estado. El acceso al capital y a la tecnología depende de alianzas estratégicas con aquellos que controlan las redes de producción global y no de controlar cualquier parte concreta de un

<sup>4</sup> La formulación de Nettl (1968) se cita en *supra*, nota 2.

<sup>5</sup> Véase Wade (1996a, 60-88).

<sup>6</sup> Véase Reich (1992); Gereffi y Korzeniewicz (1994). Para una visión integral de las consecuencias de las redes globales para la organización social, véase Castells (1996).

\* Véase la nota del traductor en p. 98.

territorio. En una economía global, donde el trabajo abunda, el control de grandes cantidades de territorio puede ser más un pasivo que un activo.

Mientras los actores económicos privados dependieron del entorno político que podían proporcionarles los Estados concretos, tenía sentido para ellos identificarse con los éxitos y las aspiraciones políticas del Estado. La expansión nacional encerraba dentro de sí la promesa del beneficio privado; las amenazas a la soberanía suponían también amenazas a los beneficios empresariales. Los operadores de lo que Reich (1992) llama «redes interconectadas globales» tienen muchos menos motivos para identificarse con las ambiciones y ansiedades territoriales de las naciones. El sistema interestatal en su conjunto es una pieza esencial de la infraestructura económica desde el punto de vista de esas redes, y los conflictos entre Estados son una fuente de agitación e incertidumbre.

Detrás de la movilidad transnacional del capital y de la construcción de redes de producción globales se encuentra un sistema financiero globalizado radicalmente, cuyas operaciones desafían la autoridad pública en la esfera económica. Siempre ha existido capital «sin control» y, a menudo, los Estados han dependido de la cooperación de los capitalistas internacionales, pero los retos aparecidos en las dos últimas décadas son extraordinarios. En los tiempos en los que escribía Nettl, estaba vigente un sistema de tipos de cambio fijos y la mayoría de los Estados continuaban imponiendo controles a los flujos de capital. Hacia finales de los ochenta, los controles sobre el capital habían desaparecido y el valor de las divisas quedaba más en manos de los mercados que de los Estados<sup>7</sup>. El efecto del nuevo marco institucional se amplificó por los avances en los sistemas de comunicación e información.

Vincent Cable (1995, 27) resume sucintamente la desproporción actual entre los mercados financieros globales y el poder económico que tienen disponible los Estados individuales: «El comercio de divisas en los mercados financieros excede el billón de dólares diarios... eso es más que el total de reservas en moneda extranjera que poseen todos los gobiernos juntos». El resultado es lo que Fred Block (1996) ha llamado «la dictadura de los mercados financieros internacionales». Cualquier Estado que emprenda con políticas públicas que los inversores financieros privados consideren «poco sabias» será castigado y verá declinar el valor de su moneda y reducirse su acceso al capital<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Véase Block (1996).

<sup>8</sup> Véase también Garrret (1995). Garrett subraya el grado sorprendente de resistencia de las democracias sociales europeas frente a «la dictadura de los mercados financieros internacionales», pero no deja duda de que esa resistencia impone un precio cada vez mayor. Por ejemplo, Garret concluye su estudio diciendo que «...los mercados financieros han impuesto primas significativas en las tasas de interés para reflejar el poder de la izquierda y del sindicalismo obrero organizado, y esas tasas crecerán a medida que se eliminen las barreras a los flujos transfronterizos de capital... Con el transcurso del tiempo, puede pronosticarse que ningún gobierno será capaz de soportar esa carga» (p. 683).

Estos procesos de globalización contribuyen seguramente a la percibida «evaporación» de la autoridad estatal, pero la conexión no es tan directa como pareciera a primera vista. El simple hecho de que el Estado se haga más dependiente del comercio no conduce a su eclipse. Las estadísticas nacionales comparadas disponibles sugieren que una mayor dependencia de los intercambios se asocia con un papel mayor del Estado y no con uno menor. Es más, si se miran cuáles son las naciones han conseguido ser más exitosas en el plano económico en los últimos treinta años, se concluirá que un nivel alto de estatalidad puede suponer incluso una ventaja comparativa\* dentro de una economía globalizada.

Hace treinta años, David Cameron (1978) indicó que la correlación estadística en las economías industriales avanzadas entre apertura económica (medida por el porcentaje del comercio en el PIB) y tamaño del gobierno era positiva, en vez de negativa. Ese descubrimiento presenta una lógica igual de plausible que la que puede conectar la globalización con el eclipse del Estado. Un porcentaje mayor del comercio en la composición del PIB incrementa la vulnerabilidad del país a los traumas inducidos exógenamente y, por consiguiente, un sector público más grande representa un contrapeso protector frente a ellos. Los estudios de caso de Peter Katzenstein sobre las pequeñas democracias sociales europeas exponen con exactitud la infraestructura institucional que está detrás de la operación de esa lógica<sup>9</sup>.

Esas relaciones económicas no son simplemente instrumentos que pertenecieron a lo que hoy se conoce como la «Edad de Oro del capitalismo» (aproximadamente entre 1950 y 1973)<sup>10</sup>. Los análisis recientes realizados por Garret, Kitschell, Lange, Marks y Stephens, entre otros, muestran cómo la configuración de las instituciones públicas continúa modificando el impacto de la globalización<sup>11</sup>. Dani Rodrik ha replicado y extendido los descubrimientos estadísticos de Cameron usando datos actualizados. Estudiando

---

\* La teoría de la ventaja comparativa es una teoría del comercio internacional que fue elaborada originalmente por el economista inglés David Ricardo en el siglo XVIII. Sigue constituyendo la base de casi toda la teoría económica moderna del comercio internacional. En términos muy simples, la ventaja comparativa aconseja a un país especializarse en la producción de aquellos bienes que pueda producir de una manera relativamente más eficiente que sus otros competidores en el mercado internacional (es decir, no se necesita una ventaja absoluta en la producción de un bien para que el comercio internacional sea conveniente, como pensó Adam Smith). (N. del T.)

<sup>9</sup> Véase Katzenstein (1985).

<sup>10</sup> Véase Bairoch y Kozul-Wright (1998).

<sup>11</sup> El análisis de Geoffrey Garrett (1995) de los datos de 15 países de la OCDE en el periodo de 1967 a 1995, que incluye otras medidas de la globalización, ayuda a elucidar con mayor profundidad las conexiones institucionales entre globalización y expansión del gobierno. Garret encontró que una «coincidencia de fuertes partidos de izquierda, movilidad del capital, fuertes sindicatos obreros y altos niveles de comercio conducían a un mayor gasto público». Para otro análisis sobre cómo las consecuencias de la globalización se encuentran mediadas por las instituciones internacionales, véase Kitschell, Lange, Marks y Stephens (1999).

datos de los años ochenta y principios de los noventa provenientes de los países de la OCDE, Rodrik (1996a) encuentra «una fuerte correlación en los países de la OCDE entre el gasto público (como porcentaje del PIB) y su apertura al comercio: los países que están más abiertos al comercio tienen administraciones estatales más grandes». Cuando amplía el análisis para cubrir más de cien países, la mayoría de ellos en vías de desarrollo, no sólo encuentra «una sorprendente correlación positiva entre el tamaño de la administración estatal (en este caso, medido por el consumo realizado por la administración pública) y su apertura al comercio», sino que también descubre que «el grado de apertura durante los años sesenta es un buen indicador de la expansión del gobierno en las siguientes tres décadas» (p. 32).

Un vistazo a las diferentes trayectorias del crecimiento regional en los últimos treinta años indica que una alta estatalidad puede hacer algo más que simplemente aislar a las poblaciones domésticas de los traumas externos. En una economía globalizada, puede ser en la práctica fuente de una ventaja comparativa para un país. El pasmoso crecimiento de la producción organizada transnacionalmente puede haber sido el titular de prensa más destacado de los últimos treinta años tras la publicación del artículo de Nettl, pero el titular competidor más repetido ha sido el crecimiento espectacular de las economías de Asia del Este. Pocos discutirían hoy en día que el crecimiento de Asia del Este en los últimos cincuenta años representa un cambio histórico en la jerarquía económica de las naciones, que sólo podría compararse eventualmente con un cambio regional parecido al que pudo verse hace doscientos cincuenta años durante la evolución de Europa Occidental en el hemisferio norte. Si los titulares sobre la globalización le dan fuerza al argumento de que el Estado está disolviéndose, los titulares sobre Asia del Este tienen consecuencias muy diferentes en la reflexión sobre la evolución de la estatalidad.

Durante los años transcurridos desde la publicación del escrito de Nettl, los Estados de Asia del Este, como Corea del Sur, en la zona norte de Asia, Singapur en la zona sur o la República Popular de China en la zona central, han usado distintas estrategias en todas las cuales el Estado ha tenido una actividad fundamental para conseguir la modificación radical de la posición de Asia dentro de la división internacional del trabajo. Obviamente, el papel del Estado varía de un caso a otro, pero nadie defendería que son sociedades «sin Estado»<sup>12</sup>. Ofrecen una nueva variedad de «alta estatalidad», que es muy distinta de la del modelo de la Europa continental de Nettl, pero tal vez más efectiva en términos económicos.

---

<sup>12</sup> Para una muestra de la voluminosa obra académica existente hoy sobre el papel del Estado en el milagro económico de Asia del Este, véase Akyüz y Gore (1996). Véanse también la versión publicada en *World Development* 1996, 24(3); Amsden (1989); Campos y Root (1996); Cheng (1987); Peter Evans (1995); Haggard (1990); Johnson (1982); Wade (1990); World Bank (IBRD)(1993).

Los éxitos de Asia del Este nos obligan a reexaminar la idea de que la participación efectiva en la economía globalizada se consigue mejor restringiendo la participación del Estado en los asuntos económicos. Esos éxitos indicarían, por el contrario, que la participación exitosa en los mercados globales se logra mejor si existe una intervención más intensa del Estado. Singapur sería el caso más obvio que probaría esa hipótesis<sup>13</sup>. Singapur no sólo es una economía altamente internacionalizada en términos de su extrema dependencia del comercio, sino que para conseguir que su economía local sea dinámica también depende excepcionalmente de la inversión directa extranjera efectuada por las empresas transnacionales (ET). Sin embargo, Singapur es también igual de famoso por la capacidad y el poder de su burocracia estatal.

Este caso, tan anómalo como pueda parecer a los ojos de la sabiduría convencional, resaltaría lo que debería ser lógicamente obvio: que los países pequeños que negocian con grandes ET pueden obtener mejores resultados si un agente competente y unificado, como es el Estado, participa como parte local en la negociación. Hay muchas formas de obtener beneficios y algunas de ellas son bastante consistentes con las alzas salariales y altas tasas de reinversión local. Si un Estado puede prometer creíblemente que esas estrategias gozarán de una infraestructura consistente con ellas, además de proporcionar un conjunto predecible de normas y administradores públicos competentes con los cuales dialogar, no puede sorprender demasiado el que haya más que suficientes ET dispuestas a participar en el juego<sup>14</sup>.

Asia del Este demuestra la posibilidad de establecer una conexión positiva entre la «alta estatalidad» (aunque no de la variedad europea clásica descrita por Nettl) y el éxito en una economía globalizada, y proporciona un fundamento histórico a los resultados de la regresión matemática. Si puede existir una conexión positiva de ese tipo, entonces la creencia actualmente profesada de que la relevancia institucional del Estado es incompatible con la globalización debe explicarse en función de la índole ideológica que se refleja en el orden global actual.

## La ideología y los intereses presentes en el orden global

En cualquier régimen internacional, las normas, las reglas formales y los presupuestos compartidos son tan importantes a la hora de determinar la actividad del Estado como los flujos de bienes y capital. John Ruggie

---

<sup>13</sup> Sobre la estrategia internacionalista de Singapur para el desarrollo, y el papel de la burocracia estatal, véanse Campos y Root (1996); Cheng (1987); Koh, (1995); Quah (1982 y 1993); Root (1996).

<sup>14</sup> Véase Evans (1998).

(1982) presentó la cuestión impecablemente hace cincuenta años, en su explicación de cómo la economía política global de la «Edad de Oro» llegó a estar caracterizada por el «liberalismo socialmente solidario»\*. El liberalismo, en el sentido de una libertad relativamente irrestricta para el capital global, se «incorporaba» solidariamente a una totalidad social que obligaba a que los Estados industriales avanzados aislaran a sus ciudadanos de los costos del mismo, aunque sólo fuera parcialmente. El liberalismo solidario fue también una creación angloestadounidense, aunque producto de la ideología de posguerra que siguió a la Segunda Guerra Mundial que estaba en gran parte dominada por los temores de que el fracaso en la protección de las poblaciones domésticas pudiera reiniciar los traumas políticos de las décadas precedentes.

Con una lógica similar a la puesta en práctica por el «liberalismo solidario», el régimen actual es un medio para unir las premisas contradictorias de la soberanía nacional (la pieza central del sistema interestatal) con el «liberalismo» económico (que presume que los Estados restringirán sus deseos de ejercitar la soberanía sobre las transacciones económicas de carácter transfronterizo). Lo peculiar del régimen actual es, ante todo, el grado en el cual la ganancia económica puede buscarse de manera independiente de la soberanía, y, en segundo lugar, la hegemonía de una versión de los presupuestos ideológicos angloestadounidenses, marcadamente inalterable frente a las preocupaciones derivadas de una inestabilidad política potencial. Por último, a diferencia del «liberalismo solidario», que se concibió primordialmente como un régimen para el Occidente industrializado, el régimen normativo actual se presume que se aplica por igual a ricos y pobres.

La pregunta sobre si el intervencionismo estatal activo podría incrementar los beneficios que los ciudadanos de un país obtendrían de la economía mundial queda excluida en un clima ideológico que proscribe usar la soberanía territorial para limitar la discreción de los actores económicos privados. En el orden global actual, los preceptos ideológicos angloestadounidenses se han transcrito y convertido en las reglas formales del juego, las cuales deben acatarse por los Estados individuales so pena de arriesgarse a convertirse en parias económicos. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) son sólo las manifestacio-

---

\* No existe traducción reconocida para la expresión «embedded liberalism». En algunos textos se ve traducido por la inexacta expresión «liberalismo incrustado», en otros por «liberalismo legitimado», haciendo referencia a su efecto social final. He elegido «liberalismo socialmente solidario» o, por simplicidad, «liberalismo solidario», para poner de manifiesto que las instituciones de la sociedad asumen activamente la protección del liberalismo a nivel mundial, al mismo tiempo que se permite que domésticamente esa mismas instituciones ejerzan su autonomía para proteger el bienestar de los ciudadanos, por encima del mercado, que sigue siendo, no obstante, el modo de organización de la actividad económica en su conjunto. (N. del T.)

nes formales más obvias de la doctrina de que en relación con el capital y los bienes, cuanto menos se comporten los Estados individuales como actores económicos, mejor se encontrará el mundo<sup>15</sup>. Las negociaciones bilaterales, al menos aquellas en las cuales es parte Estados Unidos, transmiten ese mensaje de manera aún más agresiva<sup>16</sup>. Los representantes privados del capital financiero internacional y, en el caso de los países en desarrollo, las organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), imparten la misma lección.

El efecto del consenso ideológico global (a veces etiquetado adecuadamente como el «Consenso de Washington»)\* sobre los Estados individuales va más allá de las limitaciones que impondría cualquier lógica estructural de la economía internacional. El hecho de que los Estados se arriesguen al oprobio por pretender intervenir más activamente para intentar mejorar las condiciones económicas locales, y que ese oprobio provenga no sólo de los actores privados poderosos, sino también del caudillo hegemónico global, Estados Unidos, hace de cualquier intervención una propuesta muy arriesgada. Por otro lado, una ideología que dice que esa acción es imposible o no deseable libera al Estado local de cualquier responsabilidad por cualesquiera desgracias económicas que puedan sufrir sus ciudadanos a manos de la economía global. Hasta los Estados más ricos, con capacidades institucionales más desarrolladas que les permiten aislar a su población de la incertidumbre económica, están sujetos a la misma presión. Hay más probabilidades de que se resistan a ella, y de hecho lo han hecho<sup>17</sup>, pero es difícil que un Estado individualmente pueda alterar el equilibrio existente, dadas las asimetrías del poder internacional.

El orden actual se adecua a las tendencias ideológicas de la única superpotencia que queda y de las empresas privadas que dominan la economía global. La pregunta es si beneficia realmente sus intereses. Si un mundo «sin Estados» pudiera suministrar en la práctica el equilibrio global que necesitan las ET, entonces el eclipse del Estado podría no estar muy lejos.

<sup>15</sup> Para una discusión general sobre los cambios en las tendencias legislativas desde la Edad de Oro, véase Chang (1995). Para una discusión general sobre la forma en la cual la OMC restringe las estrategias económicamente nacionalistas, como la «política industrial», véase Panchamuki (1996).

<sup>16</sup> Véase Evans (1989, 207-238).

\* La expresión «Consenso de Washington» se refiere a una serie de políticas adoptadas por los organismos internacionales durante los años noventa que resaltaban fundamentalmente la disciplina fiscal (control del gasto público), la privatización de las empresas públicas, el control de la inflación y la liberalización de los mercados financieros y de bienes y servicios. La concesión de créditos internacionales a los países en vías de desarrollo se hizo depender del cumplimiento por esos países de un paquete de medidas económicas que se ajustaban en gran medida a ese «consenso». Esas exigencias limitan enormemente la capacidad de acción de las autoridades económicas nacionales, pero a cambio producen estabilidad económica, lo que a su vez favorece la inversión. (N. del T.)

<sup>17</sup> Cfr. Garrett (1995); Kitschell, Lange, Marks y Stephens (1999).

En el mundo real, los inversores transnacionales que intentan integrar sus operaciones en una variedad cambiante de entornos nacionales necesitan sectores públicos predecibles y competentes, todavía más de lo que las necesitan los inversores domésticos tradicionales, que pueden concentrar su tiempo y energía en establecer relaciones con una estructura individual y concreta de gobierno<sup>18</sup>.

El mismo argumento se aplica con mayor fuerza al capital financiero global. La «dictadura de las finanzas internacionales» en relación al Estado está realmente más cercana a una situación donde ambos son «rehenes el uno del otro». El funcionamiento del sistema financiero internacional caería rápidamente en el caos si no existieran políticas monetarias y fiscales «responsables» por parte de los actores internacionales. Los mercados financieros pueden castigar fácilmente a los Estados díscolos, pero a largo plazo la rentabilidad de sus capitales depende de la existencia de un sistema en el cual las principales economías nacionales estén bajo el control de actores estatales competentes y «responsables». Aquellos que cabalgan a horcajadas sobre el sistema financiero internacional necesitan también administradores públicos capaces. La velocidad asombrosa a la que se pueden completar transacciones financieras de gran magnitud sirve para conseguir una gran eficiencia en la distribución de los recursos, al menos en teoría, pero también contribuye a una gran volatilidad en la práctica. Se supone que los «agentes financieros salvajes» (como indica su nombre) serían excepciones aberrantes a la norma. Sin embargo, la posibilidad de obtener rendimientos enormes del éxito especulativo hace que el lado «salvaje» del capitalismo sea una posibilidad incesablemente tentadora<sup>19</sup>. La reducción del poder de los Estados para interferir en la sociedad, si sobrepasa un determinado punto, incrementa la exposición colectiva al riesgo más de lo que expande las posibilidades de obtener ganancias individuales.

El hecho de que los actores privados transnacionales necesiten Estados capaces y competentes por encima de lo que su propia ideología admite no elimina la posibilidad del eclipse del Estado. Hasta los cálculos de los más preparados administradores de empresas se ven condicionados por sus propias visiones del mundo. Presionando siempre por maximizar su espacio de maniobra, el capital transnacional podría fácilmente convertirse en un cómplice de la destrucción de la infraestructura de las instituciones públicas de las cuales dependen sus beneficios. Hasta cierto punto, la restricción de la capacidad de los Estados de intervenir en los mercados globales puede producir un aumento de los beneficios. Pero si llegara a reducirse la capacidad del Estado hasta el punto en que se hiciera intolerable la imprevisibilidad del entorno general para poder hacer negocios, incluso

<sup>18</sup> Para una discusión general sobre el grado en el cual las empresas confían en los Estados para la creación y el mantenimiento de los mercados, véase Fligstein (1996a). Véase también Fligstein (1996b).

<sup>19</sup> Véase Block (1996).

para los actores más poderosos que pueden escoger dónde desean hacerlos, la reconstrucción de la autoridad pública podría convertirse en un proceso largo y doloroso y, tal, vez imposible.

Las complicadas interacciones que conectan el orden global y las políticas domésticas hacen más probable ese error de cálculo. La aceptación de la ideología global dominante limita la capacidad de los gobiernos de los Estados para proteger a los ciudadanos comunes, especialmente a aquellos que soportan los costos de los cambios en la configuración de las redes de producción internacionales. Tanto si se trata del Estado boliviano, cuando recorta los gastos domésticos en salud y educación para cumplir con el último plan de reestructuración, o de la administración de Clinton, que presiona para la aprobación del Tratado del Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN, o NAFTA, por sus siglas en inglés) y así demuestra su fe plena en el libre movimiento internacional de bienes y capital, es muy probable que aquellos que carecen de posiciones privilegiadas en los mercados internacionales tengan la misma percepción. El Estado se percibe, no como el representante último de los intereses nacionales, sino como el instrumento de unos intereses «extraños», que se comprenden escasamente<sup>20</sup>. Si los administradores de las empresas transnacionales decidiesen que su interés es fomentar la reconstrucción de la capacidad del Estado, tendrían que superar la alienación política acumulada y también revertir la atrofia institucional.

El eclipse del Estado, si llega a ocurrir, no será el resultado inexorable de una lógica estructural sujeta a una ley de hierro. La lógica económica de la globalización no dicta por sí misma tal eclipse. La globalización hace más difícil que los Estados ejerzan su iniciativa económica, pero también incrementa simultáneamente los beneficios potenciales de una acción estatal efectiva y los costos de la incompetencia. La globalización conduce lógicamente hacia la eliminación del Estado sólo cuando se ve a través del prisma peculiar de nuestro actual orden ideológico global. Este orden ideológico global se alimenta, a su vez, de los prejuicios y las ideologías de los actores globales dominantes y, en la misma medida, de una lógica de intereses. Teniendo en cuenta el grado en el cual los efectos políticos del cambio económico global están mediados por marcos interpretativos sobrepuestos a los hechos, las perspectivas teóricas contemporáneas sobre el Estado acaban siendo relevantes, no sólo por las ideas que ofrecen, sino por su impacto potencial en la política.

---

<sup>20</sup> En el Tercer Mundo hay una larga tradición establecida que ve el Estado como una «herramienta del imperialismo». En Estados Unidos se está desarrollando una tradición popular muy activa. Tan carente de sentido como los temores a los «helicópteros negros» y las visiones del gobierno de Estados Unidos como un peón de las Naciones Unidas Unidas, detrás de esta nueva mitología popular está la creencia de que la administración estatal de Estados Unidos es más receptiva a los actores transnacionales que a la presión doméstica de base.

## NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE EL ESTADO

Nettl ayudó a que se emprendiese un debate sobre la naturaleza y el papel del Estado que ha sido continuo y que ha dado lugar a muchas corrientes dentro de él. Algunas de esas corrientes se construyeron a partir de los esfuerzos por demostrar por qué las variaciones de la «estatalidad» deben ser un elemento importante y gozar de una importancia básica en el análisis económico y político. Esas tendencias revitalizaron y refinaron los enfoques anteriores al de Nettl, como los de Weber, Hintze y Gerschenkron, y les proporcionaron nuevos argumentos<sup>21</sup>. Otras tendencias navegaban mejor a favor de la corriente ideológica y normativa del orden global emergente. El florecimiento de la «economía política clásica» y la fascinación renovada por la sociedad civil son dos de los mejores ejemplos. La lógica de cada una de esas corrientes era bastante independiente de los argumentos acerca de la globalización, pero ambas resonaban bien dentro de un orden global construido a partir de visiones angloestadounidenses que apoyaban la «ausencia del Estado». Estas formulaciones, políticamente exitosas, deben considerarse, sin embargo, junto con los argumentos antitéticos, que aunque menos célebres entre el público, presentan nuevas razones a favor de la importancia de la estatalidad aun en nuestros días. Una vez que se consideran conjuntamente, el peso de las nuevas perspectivas acerca del Estado queda igualmente distribuido entre los que defienden su eclipse y los que afirman la persistencia de la estatalidad.

### Nuevas perspectivas económicas

De las muchas tendencias de pensamiento acerca del Estado que han surgido en los últimos treinta años desde que escribió Nettl, ninguna ha sido incorporada más detalladamente a los debates políticos públicos que la versión «neoutilitarista»<sup>22</sup> que se deriva de la economía política clásica. Aunque esta línea de pensamiento fue bastante independiente de los argumentos que defendían la inevitabilidad histórica del eclipse basándose en las supuestas exigencias de la globalización, los reforzó al sugerir que el eclipse podría ser no sólo inevitable, sino también deseable.

Durante la «Edad de Oro» la mayoría de los economistas veían cómodamente el Estado como una «caja negra». La economía era una fuente de prescripciones acerca de qué tipo de políticas promoverían mejor el crecimiento económico, pero no una herramienta importante para el análisis institucional del propio Estado. A medida que el crecimiento económico se hizo más problemático para el capitalismo a mediados de los años setenta,

<sup>21</sup> Para una revisión de los esfuerzos iniciales en esta dirección, véanse Evans, Reuschmeyer y Skocpol (1985), especialmente el ensayo inicial de Skocpol.

<sup>22</sup> Véase desarrollo en Evans (1995, capítulo 2).

esa perspectiva cambió. Irónicamente, el débil rendimiento de las economías de mercado en los años setenta y ochenta en aquellos países en los que la intervención del Estado fue menos acentuada (por ejemplo, el Reino Unido y Estados Unidos) se usó como prueba del excesivo poder público sobre la economía<sup>23</sup>.

La preocupación por la optimización de las políticas estatales continuó, pero a ella se le sumaron los esfuerzos por analizar los mecanismos institucionales que estaban detrás de las «malas» políticas (es decir, aquellas que no coincidían con las prescripciones económicas). Los analistas de la «búsqueda de rentas propias»\* conceptualizaron la creación de políticas públicas como producto del intercambio económico. A cambio de apoyo material y político, los burócratas estatales producían normas que permitían que los actores económicos privados recogiesen rentas improductivas<sup>24</sup>. Los Estados no se expandían a causa del aumento de la demanda de bienes colectivos, sino como consecuencia de los burócratas que buscaban la obtención de rentas para sí. El estudio de la «búsqueda de rentas» propias se ocupó de lo que tradicionalmente se habían visto como prácticas corruptas y aberrantes y las transformó en el corazón de la economía política de las instituciones públicas. Los enfoques como el de Nettle, en los cuales el establecimiento y la persistencia de las normas eran preeminentes dentro de la «producción» del Estado, carecían de sentido en este marco conceptual.

La reconceptualización del Estado como un vehículo para la obtención de rentas propias de sus funcionarios hizo mucho más fácil caracterizar la intervención estatal como intrínsecamente patológica. Los antiguos argumentos sobre la ineficiencia de la burocracia y la imposibilidad de conseguir la información suficiente para permitir la adopción de buenas políticas fueron retomados por esta revigorizada economía política neoclásica. Si los efectos negativos de las políticas estatales son una consecuencia lógica de la naturaleza de las instituciones públicas, entonces tener mejor información, funcionarios más competentes y consultores con mayor conocimiento no solucionarían al problema. Las únicas estrategias racionales que aliviarían el problema serían, o bien reducir los recursos asignados a estas perversas instituciones a un mínimo absoluto, o bien «convertir en parte del mercado» la propia estructura administrativa, reemplazando la confianza en las normas del «servicio público» por las restricciones «duras» de los sistemas de incentivos determinados por el mercado.

Los argumentos keynesianos a favor de la intervención del Estado se rechazaron como pensamiento económico pasada de moda. Usar los impuestos para encaminar parte del producto colectivo de la sociedad hacia

<sup>23</sup> Cfr. Weiss y Hobson (1995).

\* Véase nota del traductor en p. 34.

<sup>24</sup> Véase Buchanan, Tollison y Tullock (1980); Collander (1984); Krueger (1974).

iniciativas públicas se vio como algo equivalente a «la vieja práctica de sangrar a un paciente con sanguijuelas para curarlo»<sup>25</sup>. La aceptación a regañadientes de la utilización del Estado como un medio para mejorar la situación del conjunto de aquellos perjudicados por los efectos del mercado, que había preponderado durante la «Edad de Oro», se sustituyó por la firme convicción de que con la misma seguridad que el egoísmo privado producía el bien público a través del mercado, los esfuerzos públicos por conseguir el bienestar social sólo servían para adormecer en los receptores de ayuda económica las facultades necesarias para la actividad económica. El poder económico privado, con las menores restricciones posibles provenientes de la mano distorsionadora de la política pública, era considerado nuevamente como la mejor protección de lo público, y la ideología defensora de la ausencia del Estado viró hacia un ángulo más duro y agresivo.

Los modelos neoutilitaristas proveyeron un método elegante para explicar la corrupción y el despilfarro, que son aspectos innegables de la mayoría de las burocracias. Como explicación de esas patologías, las perspectivas que parten de la idea de «búsqueda de rentas propias» son muy útiles. Sin embargo, si esas ideas destierran todas las otras interpretaciones acerca del comportamiento público, y dejan a la autoridad pública como un sinónimo de la búsqueda de rentas propias y del despilfarro, corren el riesgo de convertirse en profecías que se cumplen por sí mismas. En la medida en que ese predominio de las visiones neoutilitaristas sustraiga de su prestigio a las carreras públicas y legitime el recorte de los recursos que necesitan los organismos públicos para suministrar verdaderos servicios a sus ciudadanos, la búsqueda de rentas propias se convierte, de hecho, en la única motivación razonable para vincularse al sector público. Una vez que se han destruido las normas y la tradición del servicio público, restituir las pocas a poco es una tarea portentosa.

Mientras que el análisis político asimiló fácilmente la economía política neoclásica, otras innovaciones, que tenían consecuencias todavía más fundamentales para las teorías económicas de la producción y el intercambio de bienes, se incorporaron con mayor dificultad. La «nueva teoría del crecimiento», que proporcionó instrumentos más elegantes para construir formalmente el componente «endógeno» del cambio tecnológico, y aportó la idea de los rendimientos crecientes\* a los debates económicos<sup>26</sup>, podía

<sup>25</sup> Discurso del senador Kyl en el Senado de Estados Unidos, enero 20 de 1995, citado en Fred Block (1996).

\* En la teoría económica tradicional, a partir de un punto óptimo, los rendimientos por cada unidad añadida de un factor de producción (rendimiento marginal), permaneciendo los otros factores constantes, son normalmente decrecientes. La tecnología permite hacer que un aumento  $x$  de un determinado factor de producción multiplique la producción por un número mayor que  $x$ , hablándose así de rendimientos marginales crecientes. (N. del T.)

<sup>26</sup> Para una explicación compleja, pero no técnica, véase Romer (1994).

interpretarse como un elemento legitimador de la actividad expandida del Estado<sup>27</sup>, pero era extremadamente difícil de traducir en prescripciones políticas.

Admitir la posibilidad de rendimientos crecientes requería también aceptar el hecho de que la evolución de los mercados y la competencia eran, a menudo, altamente «dependientes del proceso previo»<sup>28</sup> y, en consecuencia, los mercados estarían caracterizados por la posibilidad de la existencia de equilibrios múltiples. Ello, a su vez, hizo más difícil defender que podía asumirse que los mercados irrestrictos maximizaban automáticamente la eficiencia (o el bienestar), aunque no señalaran necesariamente las estrategias que podían mejorar la producción del mercado.

Las consecuencias de esta visión del crecimiento económico se agravan por el hecho de que un número mayor de productos, que irían de los programas informáticos a las imágenes de los medios electrónicos, son más «ideas» que «cosas». Puesto que el costo de reproducción de una idea es esencialmente cero, los rendimientos aumentan indefinidamente según se expande el ámbito del mercado. En una economía de «ideas», capaz de producir rendimientos crecientes, en vez de «cosas» que producen rendimientos decrecientes, la distribución del ingreso y de los beneficios depende de la posibilidad de su «apropiación». La magnitud de los rendimientos de una idea no deriva de la lógica de los «costes de producción marginales», en el sentido real del concepto, sino que depende de decisiones discrecionales coercitivas, como la determinación de la duración de los derechos de autor o de la protección de las patentes o del régimen de propiedad intelectual más generalmente.

A medida que se producen más ideas en una economía, el cumplimiento forzoso de los derechos de propiedad se hace más difícil y también más esencial para la rentabilidad de la producción. En una economía global eso exige un Estado competente y activo que sea capaz de asegurar que otros Estados cumplan con sus reglas. En pocas palabras, los actores económicos más privilegiados en una economía de la información global (es decir, empre-

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, en opinión de Garret (1995, 658), la «nueva teoría del crecimiento no está de acuerdo en que la participación activa del gobierno en la economía (por ejemplo, el gasto público en educación, infraestructura física e investigación y desarrollo) pueda aumentar realmente la productividad y, por tanto, la competitividad, mediante el suministro de bienes colectivos que son escasamente provistos por el mercado». Otros, como Paul Krugman, defienden que los esfuerzos del gobierno por explotar las posibilidades teóricas que revela la teoría del nuevo crecimiento es más probable que hagan más daño que bien. Véase, por ejemplo, Krugman (1994). Sin embargo, incluso Krugman no negaría que se han abierto nuevas posibilidades teóricas.

\* La traducción de la expresión inglesa «path dependency» es difícil. El sentido de la expresión es sencillo, sin embargo, puesto que la expresión se refiere a la dependencia que tienen las decisiones presentes de las decisiones tomadas en el pasado. (N. del T.)

<sup>28</sup> Véase Arthur (1990).

sas globales como Disney o Microsoft, cuyos activos asumen la forma de «ideas») no necesitan Estados más débiles, sino más fuertes o, al menos, Estados que sean vigilantes más activos y estén más preparados para exigir el cumplimiento de las normas que el tradicional «Estado guardian».

La importancia creciente de las luchas acerca del control de la propiedad es evidente si se miran las políticas económicas globales de Estados Unidos en las dos últimas décadas. De la «Super 301»<sup>\*</sup> a las negociaciones del GATT que amenazan con cancelar el estatus de nación más favorecida a China a causa de la piratería de programas informáticos, la cuestión de los derechos de propiedad intelectual se ha convertido en un aspecto clave de la política económica internacional de Estados Unidos. Mientras que otras formas de legislación están perdiendo su reputación, este tipo particular de política se ve ahora como uno de los hitos de la civilización económica.

Los derechos de propiedad intelectual son ejemplos específicos de una cuestión más general. En el complejo intercambio de intangibles novedosos, las estructuras normativas autoritarias, que son proporcionadas en gran medida por el Estado, se convierten en jalones para un intercambio eficiente. La «nueva economía institucional», con su énfasis en la necesidad de «estructuras para la gobernabilidad» y en la importancia persistente de los «marcos institucionales» para cualquier clase de transacciones económicas, generaliza aún más el argumento de que los mercados eficientes sólo pueden existir en entornos que gocen de instituciones robustas y efectivas no sujetas al mercado<sup>29</sup>.

La economía política neoclásica ofrece una buena justificación para el eclipse del Estado, pero un estudio más amplio de la evolución de la teoría económica refuerza las conclusiones que se derivan de nuestro examen anterior de la globalización. Los poderosos actores económicos transnacionales pueden tener interés en limitar la capacidad del Estado de restringir sus actividades, pero también dependen de Estados capaces de proteger sus beneficios, especialmente de aquellos que proceden de activos intangibles. Desde esta óptica, la persistencia de la centralidad institucional del Estado parece más probable que su eclipse.

## La sociedad civil y el Estado

La convicción de que la eficiencia en la distribución de recursos puede conseguirse sin intervención del control público sólo proporciona un marco ideológico inacabado, en el mejor de los casos. Ni las visiones idealizadas de individuos interrelacionándose mediante intercambios voluntarios bila-

---

\* La «Super 301» es el procedimiento que contiene la Sección 301 de la Trade Act (ley para el comercio) estadounidense –obviamente, de carácter unilateral –, por el que se puede iniciar un expediente sancionatorio rápido contra aquellos países cuyas prácticas comerciales restrinjan fuertemente la posibilidad de exportaciones de productos estadounidenses. (N. del T)

<sup>29</sup> Véanse, North (1990); Williamson (1985).

terales, ni la experiencia actual de los mercados capitalistas, calman las ansiedades básicas acerca del mantenimiento del orden público o nos devuelven la nostalgia tranquilizadora de las satisfacciones *gemeinschaft*\* de los vínculos comunitarios tradicionales. Las nuevas perspectivas sobre gobernanza que subrayan el papel potencial de la «sociedad civil» son un buen complemento al lado económico de la ideología angloestadounidense<sup>30</sup>. Aunque no son propiamente perspectivas «globales», encajan en el nuevo orden global. El triunfo político de un mundo de inspiración angloestadounidense «sin Estado», como quedaría reflejado en la implosión de las sociedades de los antiguos Estados socialistas, dio un importante impulso al carisma de la sociedad civil. La revitalización de la sociedad civil se presentó, al menos por los conservadores, como una solución social y política capaz de proporcionar bienestar público que haría que el Estado en sí mismo quedara obsoleto, de la misma manera que los mercados globales lo habrían dejado ya obsoleto en el terreno económico.

Para poder encajar dentro del orden global predominante, el énfasis en la sociedad civil tenía que negar la posibilidad de que se ocasionara una enfermedad política y social debido a la constante «mercantilización» de las relaciones sociales, en lugar de como consecuencia de la intrusión opresora del Estado. Eso fue, naturalmente, lo que hicieron los exégetas conservadores. En vez de ver el dominio incontestado de las relaciones de mercado como el primer obstáculo para la revitalización de los vínculos comunitarios tradicionales, las que se vieron como una «invasión» de la comunidad fueron las acciones intrusivas del Estado, que estaban claramente dirigidas a la mejora del bienestar social (Coleman 1990, 321). De la misma manera que la economía política neoclásica negaba la función que pudiera tener el Estado en el desarrollo de una sociedad más eficiente y productiva, el carisma creciente de la sociedad civil (y de otras formas más parroquiales y excluyentes de comunidad) negaba la capacidad que pudiera tener el Estado para hablar sobre las necesidades cuyo origen era distinto del mercado<sup>31</sup>.

En muchos casos, la visión de una ciudadanía organizada y comprometida que desalojaba del poder a elites estatales opresivas se correspondía

---

\* Se está refiriendo a la caracterización del Estado como organización omnipotente que realizó Hobbes en su obra *Leviatán*, a la cual los individuos cedían todos sus derechos como medio para asegurar la paz social. (N. del T.)

<sup>30</sup> Para un ejemplo de la variedad de formas en las que la «sociedad civil» ha capturado la imaginación de los académicos de las ciencias sociales véase Diamond (1994); Gellner (1994); Hall (1995); Wapner (1995).

<sup>31</sup> La «sociedad civil» era la base más universalista disponible para la organización de comunidades. Las categorías religiosas y étnicas excluyentes representaban poderosas bases alternativas para redefinir la «nación» y reconstituir los fundamentos de la autoridad pública. Mientras que Nettl (1968, 560) no anticipó el resurgir de la economía política neoclásica, vio la «ruptura del vínculo entre Estado y nación» como una razón para predecir un declive general de la estatalidad, en especial en el mundo en desarrollo.

con los hechos históricos. Los movimientos de oposición que ayudaron a derribar las estructuras estatales socialistas moribundas de Europa del Este eran un ejemplo óptimo. En Latinoamérica, el proceso de sustitución de los regímenes militares autoritarios por democracias electorales produjo un resurgimiento similar de la sociedad civil como contrapeso frente al Leviatán del poder del Estado. Pero aun en estos casos, la idea de que la sociedad civil podría convertirse en un reemplazo de las instituciones públicas organizadas del Estado demostró ser el producto de un optimismo poco realista. En Europa del Este, y también en Latinoamérica, la revitalización de la sociedad civil fue difícil de mantener una vez que el foco unificador de la oposición al gobierno autoritario se disipó a consecuencia del éxito político. Incluso estos casos exigen una teoría más compleja de las relaciones entre Estado y sociedad.

De nuevo aquí, como en el caso de la elaboración de teorías económicas, un estudio más cuidadoso del pensamiento contemporáneo acerca de la sociedad civil revela muchas ideas que no admiten la presunción del orden global de que fomentar la sociedad civil requiere acelerar el eclipse del Estado. La proposición de que hay una relación de suma cero entre la solidez de las instituciones estatales y la riqueza de la sociedad civil es contestada hasta por aquellos más convencidos de la función indispensable de las asociaciones civiles. Un conjunto creciente de trabajos académicos indica que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil son más productivas si se piensan en términos de «empoderamiento mutuo» o de «sinergia».

La breve polémica de Robert Putnam con Joel Migdal nos proporciona un buen punto de partida. Basándose en su interpretación de la relación entre «capital social» y la eficacia de los gobiernos regionales en Italia, Putnam refuta el trabajo de Migdal (1988), en el que parece sugerirse que las «sociedades fuertes» producen «Estados débiles», y que una de las condiciones necesarias para la aparición de «Estados fuertes» es una «dislocación social masiva, que debilita fuertemente el control de la sociedad». No es así, explica Putnam (1993, 176): «Las asociaciones civiles están poderosamente ligadas a las instituciones públicas efectivas... sociedad fuerte, Estado fuerte»<sup>32</sup>. Lo que sugiere la perspectiva de Putnam es que, al igual

---

<sup>32</sup> En parte, las diferencias entre Putnam y Migdal son producto de sus diferentes definiciones de qué es un «estado fuerte». Migdal (1988) presta atención a los vínculos clientelistas y verticales y a las relaciones parroquiales que se basan en afinidades primordiales, como la etnicidad y el clan. Putnam (1993) presta atención a las asociaciones civiles que fomentan los vínculos entre iguales sociales, y que, aunque pueden tener hondas raíces históricas, son modernas más que primordiales en su forma. La versión de Putnam de la «sociedad» es, sin embargo, una visión relevante para aquel pensamiento que cree que el surgimiento de la sociedad civil permitirá que se «disuelvan» las formas de autoridad pública represiva imitadoras del Leviatán (véase nota del traductor, p.). Lo que los proponentes optimistas de la sociedad civil tienen en mente cuando trabajan en la promoción de su renacer en Europa del Este, o de su refuerzo en Latinoamérica, no es probablemente ni apuntalar los vínculos clientelistas, ni despertar nuevamente los prejuicios parroquiales y las lealtades primarias, sino más bien fomentar las clases de asociaciones civiles «horizontales» que están en el centro de la idea de Putnam. (Le debo a Patrick Heller el que me hiciera ver este aspecto. Cfr. Heller 1996).

que los mercados modernos dependen de que las decisiones económicas se incuben en estructuras institucionales predecibles, también el «compromiso civil» florece más fácilmente entre ciudadanos privados y grupos organizados cuando tienen un sector público competente como interlocutor.

Otros han extraído la misma lección de lugares muy diferentes. Naomi Chazan (1994, 258), al estudiar África, la región en la cual la desintegración de las organizaciones del Estado y de la sociedad civil ha sido más dramática, defiende la «relación simbiótica entre Estado y sociedad civil». Durante la crisis de los años setenta y ochenta, «tanto los organismos estatales como las redes sociales experimentaron un proceso de implosión» (p. 269). Inversamente, cuando se ha experimentado una recuperación de la crisis, «la reaparición de los grupos sociales intermedios» se ha «visto acompañada de la definición y la reafirmación de la capacidad del Estado, recalcando la conexión cercana entre sociedad civil y estatalidad» (p. 278). Vivienne Shue, estudiando lo que podría considerarse el caso radicalmente opuesto, el de la República Popular China, halla un tipo similar de «empoderamiento mutuo» entre el Estado y la sociedad. Las vicisitudes de las relaciones entre Estado y sociedad bajo el gobierno comunista y «poscomunista» demuestran, nos dice, «una relación intrigante... entre la aparición de una esfera robusta de la vida asociativa civil, por un lado, y la consolidación del poder social dentro de una organización estatal relativamente fuerte o resistente, en el otro»<sup>33</sup>.

Guillermo O'Donnell (1993), al examinar lo que llama «el opacamiento de Latinoamérica» durante el transcurso de los años ochenta, presenta el argumento contrario<sup>34</sup>, de una forma bastante acorde con la hipótesis del «empoderamiento mutuo» presentada por Chazan y Shue. Primero, señala que «los intentos actuales por reducir el tamaño y los déficit del Estado por considerarlos como burocracia... también destruyen el Estado como derecho y su legitimación ideológica» (p. 1358). Continúa afirmando que la «crisis del Estado» conduce a una degeneración de la sociedad civil, en la cual la organización comunitaria y el compromiso cívico se sustituyen por una «atomización furiosa» (p. 1365).

Estas ideas generales acerca de cómo el destino de la sociedad civil está ligado a la capacidad del sector público de sostenerse a sí mismo tienen aspectos interesantes correlativos en el nivel microsocial. Los dispersos estudios existentes en el mundo en vías de desarrollo encuentran pruebas de una «sinergia entre sociedad y Estado»<sup>35</sup>. Los proyectos de desarrollo

<sup>33</sup> Véase Shue (1994).

<sup>34</sup> O'Donnell usa el término «opacarse» para referirse a la «evaporación territorial de la dimensión pública del Estado» (1993, 1358), es decir, a la extensión de los espacios carentes de burocracias efectivas y de «una legalidad sancionada adecuadamente» (p. 1359).

<sup>35</sup> Véanse los artículos de Burawoy, Evans, Fox, Heller, Lam y Ostrom en la sección especial sobre «Government Action, Social Capital and Development», *World Development* 24(6) (junio, 1996) y también Tandler (1998).

eficaces en el nivel microsociales parecen involucrar a menudo a organismos estatales en combinación con grupos sociales locales. La posibilidad de la «coproducción», en la cual los organismos estatales y las comunidades locales trabajan conjuntamente para producir un servicio necesario o un bien colectivo, se asocia a su vez con organizaciones del Estado que tienen suficiente espíritu de cuerpo y complejidad burocrática para poder ir más allá de la imposición mecanicista del conjunto más simple posible de reglas centralizadas. El caso arquetípico son las asociaciones de riego en Taiwán, que se construyen alrededor de una combinación sutil entre procesos decisivos burocráticos centralizados y la participación real de los habitantes de las localidades, además de verificarse un control comunitario significativo sobre el proceso de asignación de los recursos hídricos locales<sup>36</sup>. Los Estados con burocracias débiles son incapaces de mantener el tipo de competencia burocrática orientada hacia lo local que hace posible la «coproducción»<sup>37</sup>.

Las pruebas de relaciones de suma positiva entre la eficacia de las asociaciones civiles y la capacidad del Estado no se limitan al Tercer Mundo. Hasta en los mismos Estados Unidos, «donde no hay Estado», hay ejemplos históricos interesantes de «sinergia entre Estado y sociedad». Al examinar el establecimiento del Children's Bureau (un organismo estatal para la protección de la infancia), una de las creaciones iniciales más exitosas del Estado de bienestar estadounidense, Skocpol (1992, 480-491) muestra cómo un dilatado espectro de asociaciones voluntarias de mujeres, geográficamente dispersas, fueron cruciales para que se estableciera esa «estructura estatal para las mujeres y los niños» (p. 486). También observa los paralelos entre este esfuerzo «maternalista» y la relación entre las asociaciones voluntarias de granjeros y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, otro ejemplo de sinergia entre Estado y sociedad que generó un cambio social y económico profundo<sup>38</sup>.

Si las obras académicas aquí descritas están en lo correcto, una sociedad civil sostenible y floreciente puede depender perfectamente de la construcción simultánea de contrapartes competentes y robustas dentro de la organización del Estado. En sentido opuesto, la idea de una «sinergia entre Estado y sociedad» implica que un cambio hacia Estados menos capaces y comprometidos hará más difícil para las asociaciones civiles conseguir sus fines, disminuyendo así sus incentivos de participación cívica. En el caso más extremo, el resultado sería una versión globalizada del «opacamiento»

<sup>36</sup> Véase el artículo de Lam (1996). Véase también Moore (1989).

<sup>37</sup> Véase la discusión de Ostrom sobre Nigeria en la sección especial de *World Development* 24(6) (junio, 1996).

<sup>38</sup> Véase también Skocpol y Finegold (1982). Para una elaboración reciente de la perspectiva de Skocpol, véase Skocpol (1996).

de O'Donnell (1993, 1358, 1359). De nuevo, un examen más cercano de las perspectivas teóricas recientes, esta vez políticas en lugar de económicas, apunta hacia un interés en el mantenimiento o la expansión de la capacidad del Estado y no en su eclipse. En este caso, sin embargo, es el interés de los miembros comunes de la «sociedad civil» el que está en juego, más que el de las elites transnacionales.

## EL FUTURO DE LA ESTATALIDAD

Las perspectivas políticas más nuevas, como las que se recogen en la economía, contienen tantos argumentos a favor del fortalecimiento de las capacidades del Estado como del eclipse. El análisis de estas perspectivas produce resultados paralelos a los que se extraen del análisis de la globalización misma. Juntos, ambos tipos de argumentos nos conducen a esperar que los Estados sigan siendo muy relevantes en el futuro de la economía política global, pero ese resultado no puede considerarse como algo dado en ningún caso. Precisamente porque un sistema de producción globalizado y orientado hacia la producción de información pareciera depender todavía más de un ejercicio competente de la autoridad pública de lo que lo hacían las economías anteriores, ello no quiere decir que las bases institucionales de esa autoridad vayan a sobrevivir. Simplemente porque la experiencia histórica de los países más exitosos a la hora de adaptarse a la economía globalizada moderna se haya caracterizado por altos niveles de intervención estatal, ello no significa que esa experiencia acabe reflejándose en los acuerdos institucionales que se impongan globalmente. Todavía más obvio es que la creación de una asociación tangible entre una sociedad civil más vibrante y unas instituciones estatales más capaces no impediría que ambas llegaran a desaparecer.

¿Qué podemos decir entonces acerca de las perspectivas futuras de la estatalidad en esta era de globalización? Una hipótesis razonable y optimista es la de la «oscilación del péndulo», es decir, que el empuje reciente por reducir la importancia del Estado constituyó una reacción natural frente a la anterior «ambición excesiva de control» de políticos y administradores del Estado. La ostensible «insuficiencia de capacidad» del Estado condujo a un periodo en el que, en palabras de Dani Rodrik (1996a, 2-3), «el optimismo excesivo acerca de lo que el Estado podría conseguir fue reemplazado por un pesimismo excesivo». Rodrik continúa señalando que, habiéndose hoy superado el «pesimismo excesivo... estamos ante una coyuntura en la que se está reconsiderando seriamente el papel del Estado en el desarrollo; una coyuntura que conducirá a una comprensión mejor del papel que pueden y que tendrán que desempeñar los gobiernos».

La perspectiva de la «oscilación del péndulo» tiene sentido. Durante el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, los Estados asumieron

más responsabilidades de las que podían manejar. Solucionar la «insuficiencia de capacidad» requeriría claramente repensar la función del Estado. La «oscilación del péndulo» no estaría ratificando un regreso al pasado, sino que legitimaría los nuevos esfuerzos por convertir a los Estados en instrumentos efectivos para la consecución de fines colectivos. La pregunta es si el péndulo se detendrá probablemente en un punto que refleje un análisis desapasionado de la experiencia global acumulada con respecto a la eficacia relativa de las diferentes formas y estrategias de acción estatal.

Si partimos del pensamiento de Nettl (1968), se añade una dimensión histórica e ideológica a la narración sobre el Estado que haría probablemente difícil que se pudiera llegar a ese «punto medio eficiente». El argumento de Nettl de que «un autoexamen sociopolítico de Estados Unidos simplemente no deja espacio para ninguna noción válida de Estado» (p. 561) nos presenta un caudillo hegemónico del que hay que dudar que pueda realizar una valoración desapasionada de la posición adecuada para el péndulo. A ello debe añadirse el problema de que los actores no estatales más poderosos en la definición del orden normativo global son las élites empresariales, cuya visión acerca de en qué lugar debe detenerse el péndulo está influenciada por su interés primordial en la protección de sus prerrogativas privadas como empresas. Proponer un conjunto de normas globales que promueva la búsqueda de formas de reducir las exigencias que recaen sobre las instituciones públicas, pero que también apoye la mejora necesaria de la capacidad del Estado, requerirá una revisión ideológica fundamental.

Las razones para esperar un cambio de ese tipo escasean, pero alguna hay. El equilibrio cambiante de la dinámica económica en el sistema interestatal es una fuente posible desde la que puede llegar a efectuarse esa revisión. Hasta ahora, las consecuencias del extraordinario éxito económico de la región de Asia del Este acerca de qué tipo de estatalidad es la más efectiva en una economía globalizada han encontrado sorprendentemente un lugar dentro del discurso oficial. El análisis oficial (a diferencia del académico) ha suprimido las consecuencias revisionistas de la experiencia de Asia del Este con una obstinación notable<sup>39</sup>. No obstante, parece inevitable que el discurso global sobre el Estado termine acogiendo las experiencias peculiares de esa región<sup>40</sup>. Cualquier movimiento en esa dirección atenuaría el prejuicio vigente a favor del eclipse del Estado.

La reticencia creciente de Estados Unidos a asumir, como líder, la carga de proporcionar lo que otros perciben como bienes colectivos globales valiosos también puede ser útil para impulsar el cambio ideológico. Susan

<sup>40</sup> Véase Wade (1996a).

<sup>41</sup> Algunos defenderían que la experiencia de Asia del Este ya es de por sí un modelo alternativo, al menos para los países en desarrollo de esa región. Véase O'Donnell (1993).

Strange (1995, 71), por ejemplo, defiende que las asimetrías actuales de poder interestatal han creado una situación en la cual «los más poderosos pueden bloquear, e incluso vetar, cualquier ejercicio de autoridad sobre cuestiones globales relativas al medioambiente, la regulación financiera o la provisión universal de necesidad básicas de alimentación, vivienda y salud». Va más lejos al afirmar que «la única forma de eliminar el veto actual hegemónico que impone, como fórmula para una mejor gobernabilidad global, el no hacer nada, es construir, poco a poco, una oposición convincente basada en la cooperación eurojaponesa, pero incorporando a los latinoamericanos, los asiáticos y los africanos, que comparten todos ellos algunos intereses y preocupaciones similares acerca del futuro» (p. 71). Sin embargo, por remota que pueda ser la perspectiva de este tipo de acción colectiva, el argumento de Strange identifica otra fuerza potencial adicional que favorecería el cambio ideológico<sup>41</sup>.

Estas relativamente improbables fuentes de cambio ideológico puede ser que tengan consecuencias sólo en la medida en que permitan socavar todavía más las ya ambivalentes relaciones de los negocios transnacionales con los proyectos que pretenden eclipsar el Estado. Por mucho que las ET valoren la eliminación de la capacidad del Estado cuando ésta restringe sus prerrogativas de gestión empresarial, también reconocen los beneficios que tiene poder relacionarse con interlocutores públicos capaces y robustos. Y aunque les interesa asegurarse de que los administradores estatales públicos estén a la defensiva, algo que la retórica creciente sobre la inevitabilidad y la conveniencia del eclipse consigue muy bien, también están interesados en evitar la marginación institucional real del Estado. De entre todas, esta es la circunstancia que hace más probable la oscilación del péndulo.

El principal problema con la perspectiva de «la oscilación del péndulo» es que se confunde fácilmente con un regreso del «liberalismo solidario». Aun si la oscilación del péndulo es más probable que el eclipse, la amenaza del eclipse es la que sigue configurando la estatalidad. Lo que el entorno ideológico global actual hace es asegurarse de que las respuestas frente a la crisis real de la capacidad del Estado sean defensivas. Las estrategias que pretenden incrementar la capacidad del Estado para poder satisfacer la demanda creciente de bienes colectivos y de protección social parecen absurdas en una atmósfera ideológica en la que la contribución potencial del

---

<sup>41</sup> Otra fuente potencial de cambio normativo, improbable, pero intrigante de todas formas, son las redes de organizaciones públicas y funcionarios que son parte del orden global. Meyer (1980), en su ensayo clásico «The World Polity and the Authority of the Nation-State», presenta un argumento sólido a favor del poder colectivo de los funcionarios públicos en la configuración de las normas globales en el nivel transnacional. El modelo general de Meyer no es convincente, especialmente a la vista de los cambios más recientes en la ideología global, pero hay algunos ejemplos modestos muy interesantes de redes transnacionales dentro de las instituciones públicas produciendo cambios en el orden normativo global. Véase, por ejemplo, Peter Haas (1992).

Estado al bienestar general está desmentida tan radicalmente. Los administradores estatales y los líderes políticos, que están presionados y se esfuerzan al mismo tiempo por intentar preservar el Estado como institución (y sus propios cargos), pueden producir algunas mejoras organizativas innovadoras y algunas técnicas saludables para reducir razonablemente el ámbito de la actividad estatal, pero su principal estrategia es probable que sea renegar del viejo compromiso con el «liberalismo solidario». El problema de reducir las insuficiencias de capacidad en el Estado se redefine como un proyecto que pretende construir un tipo de estatalidad «de menos peso y más robusta».

En la versión más siniestra de la estatalidad «de menos peso y más robusta», los políticos y administradores consiguen que se apoye el Estado como institución a cambio de circunscribir la intervención del mismo a las actividades esenciales que mantengan la rentabilidad de los mercados transnacionales. Se sacrifica la capacidad para suministrar los servicios que los ricos pueden proporcionarse privadamente por sí mismos (por ejemplo, salud y educación), mientras que se mantiene la capacidad más restringida que se necesita a fin de proporcionar los servicios esenciales para los negocios y la seguridad (doméstica y global). Brindar seguridad significa a su vez dedicar más recursos a la represión de los más desesperados y osados entre los excluidos (doméstica e internacionalmente).

Rescatar el «liberalismo solidario» requeriría una configuración muy diferente de las relaciones entre Estado y sociedad y, en consecuencia, una clase muy diferente de «estatalidad» que se fundara en relaciones de «empoderamiento mutuo» entre las instituciones estatales y una sociedad civil organizada, similar a la que nos proponen Chazan y sus colegas<sup>42</sup>. Comprometer la energía y la imaginación de los ciudadanos y las comunidades en la «coproducción» de servicios es una forma de mejorar la capacidad del Estado para suministrarlos, sin tener que pedirle a la sociedad que proporcione más recursos materiales, que son escasos. La creciente aprobación social que se genera cuando se presta un servicio más efectivo y ajustado a las necesidades sociales se convierte, a su vez, en una importante recompensa intangible para aquellos que trabajan para el Estado. Puesto que esa estrategia recompensa simultáneamente la revitalización de la sociedad civil, aumenta con ello el número potencial de participantes en la «coproducción», con lo que está destinada a producir rendimientos crecientes casi con toda seguridad. Como ocurrió con los beneficios de desarrollar burocracias en una era anterior, los rendimientos de las formas más innovadoras de estatalidad basadas en la «sinergia entre Estado y sociedad» pueden ser prodigiosos.

---

<sup>42</sup> Véase Migdal, Kohli y Shue (1994), especialmente Kohli y Shue.

Desgraciadamente, la tendencia hacia el eclipse del Estado ha hecho que este tipo de innovación institucional sea ya poco probable. Apenas se encuentra hoy el tipo de capacidad necesaria para hacer que el Estado sea un socio fiable en las estrategias que requieren de una «sinergia entre Estado y sociedad». Los grupos civiles, en consecuencia, tienen poco interés en las estrategias de «empoderamiento mutuo» que impliquen la participación de organismos estatales. La desilusión legítima con la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades, exacerbada por el continuo discurso antiestatal del orden global angloestadounidense, se ha plasmado en un ambiente político doméstico que hace que cooptar al Estado como aliado parezca algo demasiado lejano. Finalmente, y tal vez más importante, es probable que las elites privadas vean como una amenaza política cualquier forma de «sinergia entre Estado y sociedad» que involucre a los grupos subordinados.

Las perspectivas políticas de una sinergia entre Estado y sociedad son escasas, pero no deberían descartarse totalmente. Para los administradores estatales bajo presión o para los políticos descontentos con un Estado «de menos peso», es obvio el atractivo político multifacético de una estrategia basada en la «sinergia entre Estado y sociedad». La sinergia promete una salida frente a la insuficiencia de capacidad actual, que es asfixiante. También promete generar un grupo de aliados potencialmente mucho menos ambivalentes que las elites empresariales acerca del valor de las instituciones públicas, que son el principal pilar político del Estado «menos pesado». Desde el punto de vista de las organizaciones cívicas, esa lógica es igual de poderosa. El menor peso del Estado no les da mucho. Necesitan organizaciones estatales capaces de poner en práctica sus preferencias políticas, incluso más de lo que las ET necesitan a los Estados para que éstos garanticen un entorno global favorable a los negocios. Todavía sigue siendo más probable que nos dirijamos hacia un Estado de menor peso, pero la posibilidad de que las estructuras estatales existentes puedan forjar nuevas alianzas con los actores civiles en las primeras décadas del nuevo milenio no es menos plausible que las alianzas que se crearon entre las organizaciones sindicales y el Estado en las primeras décadas del siglo XX.

Probablemente, tras la retórica de la globalización y el eclipse se revele una problemática bastante consistente con las advertencias originales de Nettl. Pensar en la futura evaporación institucional del Estado no proporciona mucha más claridad que simplemente ignorar esas ideas. La preocupación en torno al eclipse distrae la atención de una serie de cambios importantes que están ocurriendo en la naturaleza de la estatalidad. También inhibe la exploración de formas más prometedoras de la misma. Terminar deslumbrados por el poder de la producción y el intercambio globalizados es igual de contraproducente. Que el futuro se desenvuelva en la dirección –probable– de un Estado «de menos peso y más robusto» o se

lleguen a generar los elementos para una sinergia entre Estado y sociedad –menos probable– no sólo depende de la lógica económica de la globalización. Depende también de lo que la gente piense acerca de la estatalidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA. VV. (1996) Sección especial sobre «Government Action, Social Capital and Development». *World Development* 24(6).
- Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1996). «The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization». Ensayo de fondo preparado para la conferencia *East Asian Development: Lessons for a New Global Environment*, Kuala Lumpur, Malasia, 29 de febrero y 1 de marzo. Véase también la versión publicada en *World Development* (1996), 24(3).
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anchordoguy, Marie (1988). «Mastering the Market: Japanese Government Targeting of the Computer Industry». *International Organization* 42(3), 509-543.
- Arthur, Brian W. (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (febrero), 92-99.
- Bairoch, Paul y Richard Kozul-Wright (1995). «Globalisation: Myths and Realities: Some Historical Reflections on Integration, Industrialisation and Growth in the World Economy». Artículo presentado en la Conferencia UNU/WIDER sobre *Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications*, Cambridge University, 21 al 23 de septiembre.
- Bates, Robert H. (1989). *Beyond the Miracle of the Market: The Institutional Foundations of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Block, Fred (1996). *The Vampire State and Other Stories*. New York: The New Press.
- Boli-Bennett, John (1980). «Global Integration and the Universal Increase of State Dominance: 1910-1970». En Albert Bergesen (ed.). *Studies of the Modern World-System*. New York: Academic Press.
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. College Station, Tx: Texas A&M University Press.
- Cable, Vincent (1995). «The Diminished Nation State: A Study in the Loss of Economic Power». *Daedalus* 24 (2), 23-54.
- Cameron, David (1978). «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis». *The American Political Science Review* 72(4), 1243-1261.
- Campos, José Egardo y Hilton L. Root (1996). *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Castells, Manuel (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwells.

- Chang, Ha-Joon (1995). «The Evolution of Perspectives on Regulation in the Postwar Era». Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank (Working Paper).
- Chase-Dunn, Christopher (1989). *Global Formation: Structures of the World Economy*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Cheng, Tun-Jen (1987). «The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia NIC's». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- Cheng, Tun-Jen, Stephan Haggard y David Kang (1995). «Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan». Artículo presentado en el seminario de la UNCTAD sobre *Development of East and Southeast Asia and a New Development Strategy – The Role of Government*, Ginebra, Suiza, 30 a 31 de octubre.
- Coleman, James (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Colclough, Christopher y James Manor (eds.) (1991). *States or Markets: Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford: Clarendon Press.
- Cameron, David (1978). «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis». *The American Political Science Review* 72(4), 1243-1261.
- Chazan, Naomi (1994). «Engaging the State: Associational Life in Sub-saharan Africa». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Collander, David (ed.) (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Dearlove, John (1987). «Economists on the State». *IDS Bulletin* 18(3), 5-11.
- de Soto, Hernando (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.
- Diamond, Larry (1994). «Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation». *Journal of Democracy* 5(3).
- Dutkiewicz, Piotr y Gavin Williams (1987). «All the King's Horses and all the King's Men Couldn't Put Humpty-Dumpty Together Again». *IDS Bulletin* 18(3), 39-44.
- Evans, Peter (1998). «Transnational Corporations and Third World States: From the Old Internationalization to the New». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorne (eds.), *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: MacMillan.
- \_\_\_\_\_ (1996). «Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy». *World Development* 24(6).
- \_\_\_\_\_ (1996a). «Reconstructing Agency in a Global Economy: Reflections on Embedded Autonomy». *Political Power and Social Theory* 10, 333-345.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1989). «Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S. Brazilian Conflict in the Computer Industry». *International Organization* 43(2), 207-238.

- Evans, Peter, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol (eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Flamm, Kenneth (1988). *Creating the Computer: Government, Industry and High Technology*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_(1987). *Targeting the Computer: Government Support and International Competition*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Garrett, Geoffrey (1995). «Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy». *International Organization* 49(4), 657-687.
- Gellner, Ernst (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. New York: Penguin Press.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (eds.) (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger
- Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Haggard, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hall, John A. (ed.) (1995). *Civil Society: Theory, History and Comparisons*. London: Polity Press.
- Haas, Peter (1992). «Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone». *International Organization*. 46(1).
- Heller, Patrick (1996). «Social Mobilization and Democratization: Comparative Lessons from Kerala». Ensayo presentado en la *Association for Asian Studies*, reunión anual, abril.
- \_\_\_\_\_(1994). «The Politics of Redistributive Development: State and Class in Kerala, India». Tesis doctoral, Department of Sociology, University of California, Berkeley.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Katzenstein, Peter (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1996). «Activists Beyond Boundaries: Transnational Advocacy Networks in International Politics». Manuscrito no publicado.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks y John Stephens (1999). «Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies». En Herbert Kitschelt et al. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koh, Gillian (1995). «A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State». Tesis doctoral, University of Sheffield, Inglaterra.
- Kohli, Atul y Vivienne Shue (1994). «State Power and Social Forces: On Political Contention and Accommodation in the Third World». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64(3), 291-303.

- Krugman, Paul (1994). *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: W. W. Norton.
- Lam, Wai Fung (1996). «Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan». *World Development* 24(6), 1039-1054.
- Mann, Michael (1984). «The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results». *Archives Europeenes de Sociologie* 25, 185-213.
- Meyer, John (1980). «The World Polity and the Authority of the Nation-State». En Albert Bergesen (ed.). *Studies in the Modern World System*. New York: Academic Press.
- Migdal, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Migdal, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.) (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Millberg, William (1995). «Markets, States and Economic Growth». Artículo presentado en la Conferencia UNU/WIDER sobre *Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications*, Cambridge University, septiembre.
- Moore, Michael P. (1989). «The Fruits and Fallacies of Neoliberalism: The Case of Irrigation». *World Development* 17(11), 1733-50.
- Moran, Michael y Maurice Wright (eds.) (1991). *The Market and the State: Studies in Interdependence*. New York: St. Martins Press.
- Nettl, John Peter (1968). «The State as a Conceptual Variable». *World Politics* 20, 559-92.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1996). «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development». *World Development* 24(6), 1073-1087.
- Panchamuki, V. R. (1996). «WTO and Industrial Policies». *UNCTAD Project on East Asian Development: Lessons for a New Global Environment, study no. 7*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Pontusson, Johan (1992). *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*. Ithaca: Cornell University Press.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Putnam, Robert (1995). «The Prosperous Community». *American Prospect* 13, 35-42.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quah, Johathan (1993). «The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience». *Australian Journal of Public Administration* 52(3), 320-28.

- \_\_\_\_\_ (1984). «The Public Policy Making Process in Singapore». *Asian Journal of Public Administration* 6, 108-126.
- \_\_\_\_\_ (1982). «The Public Bureaucracy and National Development in Singapore». En Khrisna K. Tummala (ed.). *Administrative Systems Abroad*. Washington, DC: University Press of America.
- Reich, Robert B. (1992). *The Work of Nations*. New York: Vintage Books.
- Rodrik, Dani (1996a). «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments». *NBER Working Paper* no. 5537.
- \_\_\_\_\_ (1996b). «The Paradoxes of the Successful State». Conferencia Alfred Marshall, pronunciada durante las reuniones de la *European Economic Association* en Estambul, 22-24 de agosto (versión final, septiembre).
- Romer, Paul (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 3-22.
- Ron, James (1996). «The Structuration of Modern Armed Conflicts». Manuscrito no publicado, Department of Sociology University of California, Berkeley.
- Root, Hilton L. (1996). *Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Ruggie, John (1982). «International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order». *International Organization* 36(2).
- Schmidt, Vivien A. (1995). «The New World Order, Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the State». *Daedalus* 24(2), 75-106.
- Shue, Vivienne (1994). «State Power and Social Organization in China». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (1996). «Unravelling From Above». *The American Prospect* 25, 20-25.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold (1982). «State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal». *Political Science Quarterly* 97(2), 255.
- Stallings, Barbara y Wolfgang Streeck (1995). «Capitalisms in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World». En Barbara Stallings (ed.). *Global Challenge and Regional Response: The New International Context of Development*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Strange, Susan (1995). «The Defective State». *Daedalus* 24(2), 55-74.
- Tendler, Judith (1998). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Wade, Robert (1996a). «Globalization & Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated». En Suzanne Berger y Ronald Dore (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996b). «Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance». *New Left Review* (mayo-junio), 217.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

- Wapner, Paul (1995). «Politics beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics». *World Politics* 47(3), 311-340.
- Weiss, Linda y John M. Hobson (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- World Bank (IBRD) (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press.