

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
CAMPUS ESTADO DE MÉXICO



EGAP
Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY



09 FEB

**CAPACIDADES DEL ESTADO Y ÁREAS DE RIESGO.
UNA PERSPECTIVA DESDE EL ESTADO REGULADOR**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN POLÍTICA PÚBLICA

PRESENTA

ERIK ALFREDO GUERRERO MÁRQUEZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. Dejan Mihailovic Nikolajevic

COMITÉ DE TESIS: Dr. Martín Cutberto Vera Martínez
Dr. David Jamil Sarquis Ramírez

JURADO: Dr. David Jamil Sarquis Ramírez
Presidente
Dr. Martín Cutberto Vera Martínez
Secretario
Dr. Dejan Mihailovic Nikolajevic
Vocal

██████████
Diciembre, 2011



ÍNDICE

ÍNDICE GENERAL

Índice de Tablas	5
Índice de Ilustraciones	6
Abreviaturas	7
Agradecimientos	9
Introducción	11
Presentación	12
Planteamiento de la investigación	15
Formulación del problema de Investigación	22
Objetivos	24
Pregunta de investigación	24
Hipótesis	25
Marco Teórico	25
Justificación	26
Metodología	27
Aproximación cognoscitiva	28
Estado del arte	29
Primera Parte: Una aproximación postdisciplinar del Estado	36
Capítulo 1. De las consideraciones, a las complejidades generales del Estado	37
A) Estado: Un concepto complejo	45
B) Objetivos del Estado	59
C) Funciones del Estado	61
D) Transformaciones del Estado moderno	66
E) Reforma del Estado	69
F) Capacidades del Estado	81
F.1) Proceso político	93
F.2) Proceso de formulación de las políticas públicas	96
G) Cuadro clínico del Estado	110
G.1) Fallas de Estado	112
G.2) Estado débil	113
G.3) Estado fallido o fracasado	118
G.4) Estado frágil	123
G.5) Estado anómico	123

Capítulo 2. Formas del gobernar o modalidades de dirección pública	125
A) Gobernabilidad	125
B) Gobernanza	127
C) Gubernamentalidad	131
D) Instituciones	136
D.1) Neoinstitucionalismo centrado en los actores	139
Capítulo 3. Aproximación regulacionista	144
A) Planteamiento estratégico-relacional de Bob Jessop	151
B) Planteamiento acumulación espacial de David Harvey	155
C) Planteamiento de los espacios del Estado de Neil Brenner	158
D) Planteamiento acumulación en red de Manuel Castells	161
E) Planteamiento de la crisis de legitimidad Habermas	168
Capítulo 4. Estado regulador	170
A) Regulación	178
B) Espacio regulativo	195
C) Capacidad de regulación	202
D) Capitalismo regulador	209
E) Gobernanza reguladora	213
F) Redes	218
G) Riesgos	222
H) Bienes públicos o derechos universales en red	226
I) Agencias de regulación	228

Segunda Parte: Deconstruir el Estado en Mexico. La paradoja entre el Leviatan y el Estado Regulador.	231
Capítulo 1. Reconstruyendo la cartografía del Estado Mexicano	232
A) Resituando los problemas económicos regulatorios	245
B) Estado débil y sociedad fuerte	268
C) Rol regulatorio del Estado	280
D) Capacidades del Estado y Áreas de Riesgo	296
E) Estado regulador archipiélago	305
F) Reescalonamiento espacial del Estado	336
Capítulo 2. Reconstruyendo capacidades: escenarios plurales y resultados complejos	350
A) Reconstruyendo las capacidades Estatales	350
B) Metagobernanza para un Estado regulador	351
C) Gubernamentalidad para restaurar las capacidades del Estado.	358
Tercera Parte.	363
Conclusiones: Volviendo al Estado. Una posibilidad Instituyente	
Bibliografía	370

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Funciones del Estado	62
Tabla 2 Funciones del Estado desde la visión del desarrollo	64
Tabla 3 Funciones del Estado desde la economía pública	65
Tabla 4 Tipos de Estados	116
Tabla 5 Comparando formas de capitalismo	157
Tabla 6 Comparando capitalismos	157
Tabla 7 Cuestiones sobre la producción de escalas	160
Tabla 8 Tres revoluciones económicas contemporáneas	162
Tabla 9 Transformaciones del Estado	173
Tabla 10 Tipos de políticas públicas	187
Tabla 11 ¿Por qué regular?	195
Tabla 12 Objetivos y modalidades	205
Tabla 13 Funciones de las agencias de regulación	207
Tabla 14 Transición hacia el capitalismo regulado	209
Tabla 15 Tipos de Policy networks	221
Tabla 16 Ámbitos de referencia	221
Tabla 17 Empresas públicas privatizadas entre 1982-1990	236
Tabla 18 Diez privatizaciones durante el periodo de Salinas de Gortari	237
Tabla 19 Las 15 economías más grandes del mundo 2006	238
Tabla 20 Fundamento constitucional del Estado Regulador en México	291
Tabla 21 Empresas públicas paraestatales privatizadas	305
Tabla 22 Agencias de regulación en México	307
Tabla 23 Evolución del Estado positivo y el Estado regulador	315
Tabla 24 Comparativo de las competencias de las agencias de regulación	322
Tabla 25 Comparativo de los informes de los órganos reguladores	332
Tabla 26 Comparativo de la Misión y Visión de los órganos reguladores	335
Tabla 27 Correlacion entre puntos criticos de la acumulacion de capital y los problemas economicos regulatorios en Mexico	354

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Ciclo de una Política Pública	102
Ilustración 2 Interacción actores instituciones	140
Ilustración 3 Del problema a las políticas	143
Ilustración 4 Interacciones y resultados de políticas	143
Ilustración 5 Interacción para las capacidades regulatorias	204
Ilustración 6 Sistema de competencias y jerarquías	251
Ilustración 7 Sistema de competencias y jerarquías	271
Ilustración 8 Tipos de Estado	275
Ilustración 9 Acercamiento a un sistema de competencias	286
Ilustración 10 Una aproximación al Estado regulador archipiélago	311
Ilustración 11 Triangulación del reescalamiento del Estado	337
Ilustración 12 Reescalamiento en red del Estado	341
Ilustración 13 Version Ideologica y Economía de Mercado	349
Ilustración 14 Comparando el Análisis triangular	356

ABREVIATURAS

ER	Estado regulador
CPR	bienes públicos en red
ERA	Estado regulador archipiélago
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
MEC	matriz Estado-céntrica
FE	funciones de Estado
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
MSP	matriz sociopolítica
CEE	capacidades estratégicas del Estado
PP	proceso político
PPP	proceso de las políticas públicas
BM	Banco Mundial
PFP	formulación de política
EEP	Escuela de la Elección Pública
DESC	derechos económicos, sociales y culturales
AR	aproximación Regulacionista
ERF	escuela de regulación francesa
CPR	postmoderna de regulación
EP	estado positivo
DCI	déficit de la capacidad institucional
CR	capitalismo regulador
OSUR	obligaciones de servicio universal en red
SIG	servicios de interés general
SEIG	servicios económicos de interés general
OSU	obligaciones de servicio universal
NGP	Nueva Gestión Pública
AR	Áreas de riesgo
FMI	Fondo Monetario Internacional
TLCAN	Tratado de Libre Comercio en América del Norte
TELMEX	Teléfonos de México
PIB	Producto Interno Bruto

EDSF	Estado débil con una sociedad fuerte
ERA	Estado regulador archipiélago
ISI	sustitución de importaciones
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
SAT	Sistema de Administración Tributaria
IVA	Impuesto al Valor Agregado
CFE	Comisión Federal de Competencia
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PAN	Partido Acción Nacional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México

INTRODUCCIÓN

PRESENTACIÓN

En las últimas tres décadas México enfrentó el reto de insertarse al capitalismo globalizado y a la tercera ola de la democracia¹. Ello implicó poner en marcha una serie de cambios dramáticos derivados de dos procesos simultáneos; por un lado, de modernización económica respecto del modelo de desarrollo, y por otro lado, de transición a la democracia. Los resultados de ambos procesos convergieron en la emergencia de una serie de fenómenos que por sus efectos son considerados como problemas económico-regulatorios: poder concentrado de mercado, ineficiencia regulatoria, incapacidad para supervisar y regular a los servicios públicos privatizados, opacidad y riesgo en la estructuras regulatorias, captura regulatoria, ineficiencia e inequidad en la provisión de bienes públicos en red, dispersión de los sistemas de competencias, fragmentación de las estructuras de mercados, y ausencia de rendición de cuentas respecto del proceso de formulación e implementación de políticas regulativas.

En su conjunto dichos fenómenos han venido generando una serie de efectos perniciosos para el desarrollo y el bienestar del país, muestra de ello, es la investigación que realizó Carlos Urzúa sobre la relación entre poder concentrado de mercado y bienestar social. Parte de sus conclusiones revelaron, que en los últimos años el poder concentrado de mercado ha impedido la competencia en los mercados de bienes y servicios básicos, lo cual se ha traducido en pérdidas sustanciales de bienestar social para la población con menores recursos económicos. Otro ejemplo, se desprende de los recientes Informes Especiales de la Auditoría Superior de la Federación (2008-2009), éste órgano de fiscalización detectó una serie de Áreas de Riesgo y Opacidad en las funciones de regulación y supervisión del Estado sobre aquellas empresas del sector privado a las que se les transfirió la responsabilidad de proveer servicios y bienes públicos.

¹ Samuel Huntington propuso estudiar las transiciones a la democracia bajo un esquema de olas, con ello trató de identificar una serie de periodos durante el siglo XIX y el siglo XX: la primera ola abarcó de 1828 a 1926, una segunda comprendió de 1943 a 1964 y una tercera que arrancó de 1974 a la fecha.

Sin embargo, la interpretación y el análisis que predomina sobre este tipo de fenómenos, plantea que los mismos obedecen a cuestiones relacionadas con la dinámica *natural* de los procesos de ajuste estructural y las características de gobernabilidad. Dicha interpretación guarda correspondencia con el carácter funcional del régimen político y con la configuración de los legados de las políticas. La orientación de este análisis pone el énfasis en el funcionamiento del gobierno aludiendo con ello a cuestiones relativas con la debilidad o fortaleza del aparato estatal, y presupone la existencia de un Estado sustentado en las concepciones normativas que proponen Thomas Hobbes y Max Weber. La narrativa de este argumento presta poca atención a los cambios ocurridos en las estructuras del capitalismo y a la manera en cómo dichos cambios han forzado la reestructuraron² del Estado.

En este sentido, llama la atención que en el país se refuerce la interpretación de que los problemas económico-regulatorios –antes mencionados- están asociados predominantemente con fallas en la gobernabilidad. Incluso, resulta desconcertante que a la luz de la actual crisis del capitalismo en su forma financiera y de los efectos que ésta ha venido generando en las principales economías del mundo desarrollado, en México se siga planteando el tema económico-regulatorio en clave de gobernabilidad. Basta observar como los efectos y repercusiones de dicha crisis han colocado con carácter de emergencia el debate y las reformas sobre la viabilidad del Estado del bienestar. Frente a esta circunstancia los conceptos de gobernanza y regulación han cobrado una mayor importancia en el contexto de reformular la relación entre capitalismo y Estado.

Teniendo de fondo este estado de cosas, la presente investigación aporta una propuesta alternativa de interpretación, a partir de un nuevo marco aproximativo que permita reformular los problemas económico-regulatorios. A nuestro juicio, los fenómenos económicos regulatorios del capitalismo en México se pueden encuadrar en lo que cierta literatura llama la emergencia del

² La reestructuración del Estado alude a dos tipos de fenómenos: redimensionamiento y reescalamiento.

Estado regulador. Este enfoque es un campo cognoscitivo que busca plantear que las nuevas formas del capitalismo y de la provisión de bienes públicos en red deben gobernarse desde una **gobernanza reguladora** –regulaciones y agencias de regulación-. En esencia el Estado regulador es un núcleo teórico que correlaciona el reescalamiento del capitalismo y del Estado en función del régimen de acumulación, el modo de regulación y el paradigma tecnológico.

Abordar el estudio de estos fenómenos requirió desarrollar una investigación que relacionará capacidades del Estado y áreas de riesgo. Definimos a las capacidades del Estado *como la habilidad de las instancias estatales para generar instrumentos de gobierno y su aplicación, así como impulsar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social, considerando las restricciones contextuales y las definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales*. Las capacidades estatales responden a la trayectoria histórica de los legados de políticas y a los aprendizajes sociales que derivan de los mismos. Las áreas de riesgo *hacen referencia a las agencias de regulación en tanto nuevas formas de gobernanza del capitalismo regulador*. Analizamos esta relación a partir de poner en interacción el enfoque del Estado regulador y la aproximación regulacionista. Establecimos como premisa de investigación que la forma en que se ensamblan las capacidades estatales y los órganos reguladores está determinada por el tipo de Estado que se configuró tras las reformas estructurales que se llevaron a cabo en la década de los 80s y 90s.

El resultado principal que se obtuvo en esta investigación fue identificar que dichas reformas y su estrategia de implementación configuraron un **Estado regulador archipiélago sobre una base histórica de un Estado débil y una sociedad fuerte**. La emergencia de esta modalidad se puede caracterizar principalmente por la carencia de elementos efectivos de estatalidad. En función de ello, inferimos que el tipo de reestructuración del Estado ha venido determinando las capacidades estatales de las áreas de riesgo para articular las nuevas formas de acumulación del capitalismo y la provisión de bienes públicos en red. De las reformas realizadas a la Constitución en la década de los 80s derivó el Estado regulador, el adjetivo archipiélago busca indicar la

forma en que fueron creadas los sistema de competencias y estructuras de regulación posteriores a dicha reforma A asimismo, subrayo que este tipo de Estado ha sido gobernado mediante una forma **hibrida difusa que combina estructuras de gobernabilidad y gobernanza.**

A través de este diseño de investigación he podido constatar el valor estratégico que se establece entre las capacidades y las estructuras del Estado para la reproducción de la acumulación del capital y la provisión de bienes públicos. De igual forma pude observar que dicha reproducción adquiere importancia fundamental en la producción de resultados de política pública y en las formas discursivas del poder y del espacio. Por lo tanto, resultó clave comprender el papel que juegan las capacidades estatales, no sólo para explicar el diseño, funcionamiento, transparencia, rendición de cuentas, organización, desempeño y resultados de los órganos reguladores. Sino también porque permite dar cuenta de las transformaciones que se han operado en el ámbito del Estado, del mercado y de la sociedad, tanto en la esfera nacional como global, así como, en las formas de interacción, coordinación, conflicto, cooperación y redes que se generan en el ámbito discursivo y espacial del poder.

PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Situando una serie de fenómenos en el campo económico-regulatorio en México, presuponemos que el país presenta una serie de problemas asociados a la gobernanza del capitalismo regulado que son propios de los países desarrollados. La globalización ha puesto como tarea central del Estado, la gobernanza del capitalismo regulador y los riesgos que de él se derivan, mediante la emergencia del nuevo Estado regulador (ER) cuyos brazos ejecutores son las agencias reguladoras y las regulaciones (Jordana y Levi-Faur: 2003, 2005; Jordana: 2005; Levi-Faur: 2005, Hood, Baldwin y Rothstein: 2006; Ramiò: 2007; Jordana y Ramiò: 2009; Majone: 1993, 1999, 2004, 2010 y Vallespín: 2010). De forma novedosa estos autores sugieren que los órganos reguladores y las regulaciones al tener la función de regular la acumulación de

capital y garantizar la provisión de bienes públicos en red³ son susceptibles de significar áreas de riesgo. Esta misma orientación se comparte incluso desde los estudios sobre corrupción (Klitgaard: 1990 y González-Aréchiga; 2004). Así mismo, los problemas económicos regulatorios forman parte del campo cognoscitivo⁴ de la economía política (Levi-Faur: 2005; Gilardi: 2008.; Majone: 2007). En tanto problematización del gobernar estos fenómenos económicos regulatorios están asociados con las transformaciones que ha experimentado el Estado como efecto de la irrupción del capitalismo regulado (Jordana y Levi-Faur: 2003, 2005; Jordana: 2005; Braithwaite: 2008; Majone: 1993, 1994, 1997). Este tipo de Estado es producto de un proceso de reescalamiento y redimensionamiento de sus funciones y capacidades derivado de los nuevos factores de la acumulación del capitalismo: innovación tecnológica, sociedad de la información, economía del conocimiento, sistema financiero y bloques regionales (Harvey: 2004, 2003 y 2007; Jessop: 1998, 1999, 2004 y 2008; Castells y Hall: 1994; Castells: 2005; Brenner: 2001 y 2004; y Appadurai: 2001). El supuesto que sustenta la emergencia del Estado regulador consistió en privatizar, desregular y liberalizar áreas críticas de las economías (Hood, Scott, James y Jones: 2002; Boyer: 1996; Majone: 1996; y Manzetti: 2000).

Tomando en consideración que el concepto nucleador de la gobernanza reguladora del capitalismo regulador son las regulaciones y los órganos reguladores, es preciso mencionar que los autores anteriores señalan que el enfoque de la regulación suele verse en dos perspectivas, una de origen francés y otra de origen anglosajón. A decir de Jessop, el primer enfoque alude a temas relacionados con los regímenes de acumulación y los modos de regulación asociados a la tasa de ganancia del capital, y el segundo, hace referencia a las condiciones racionales de los agentes económicos y de los contextos para potenciar las oportunidades de los recursos en juego en el mercado (1997).

³ Los servicios públicos en red connotan una forma de agrupar a ciertos sectores como la electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, servicios postales. Estos servicios constituyen en la Unión Europea una modalidad de política pública de gran relevancia. En esta investigación bienes públicos en red será sinónimo de obligaciones de servicios universales en red. Ver Calzada, Costas y Jordana (2009) y Muñoz y Esteve (2009).

⁴ Por campo cognoscitivo hacemos referencia al problematizar los asuntos del gobernar (Aguilar: 2008).

Respecto a estas perspectivas, el modelo de las reformas estructurales de los años 80s y 90s, que se llevó a cabo en México y que se aplicó a los sectores estratégicos y prioritarios⁵ tomó como referencia al modelo anglosajón. Entre 1993 y el año 2000 se constituyeron una serie de órganos reguladores y sus correspondientes marcos normativos. Sin embargo, el diseño y la implementación de los mismos, así como sus resultados mostraron una serie de rasgos que hacen suponer una cierta distorsión con respecto al modelo anglosajón (Jordana y Levi-Faur: 2005, Elizondo: 2000 y Aguilar: 2006). En primera instancia, los objetivos de política pública de dichas reformas en el ámbito regulatorio, pretendieron relacionar los nuevos factores de la acumulación con el proceso de privatización, desregulación y liberalización. Asimismo estos factores también buscaron vincular, las nuevas formas de regulación, competencia, gestión y estructuras públicas con la provisión de una serie de servicios que la literatura llama: bienes públicos en red (BPR), los cuales también son denominados obligaciones de servicios universales en red. Este tipo de BPR hacen referencia a la universalización de una serie de servicios públicos que por su naturaleza se proveen en red (telecomunicaciones, energía, agua, correos, entre otros) y que tras su liberalización constituyen una obligación para los privados de asegurar su provisión (Jordana, Calzada y Costas: 2009, Jordana y Ramiò: 2009; y, Germà, Calzada y Estruch 2009). La forma en que se vertebraron regulaciones, competencias, gestión y estructuras públicas, configuró una zona de archipiélagos sin conexiones claras, además de una limitada incidencia en el mejoramiento del desarrollo y una incapacidad para desarrollar y fortalecer los mercados, y por ende, sin una sinergia claramente definida hacia el proceso de creación de valor público.

⁵ En términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que son áreas estratégicas y prioritarias aquellas actividades económicas que por su naturaleza cumplen una función impulsora y dinamizadora del sistema económico general, y que por lo mismo forman un ámbito cuyo control está reservado exclusivamente al Estado, para garantizar su explotación y uso racional. Así mismo este artículo señala como áreas estratégicas las que son reservadas a la rectoría del Estado Mexicano: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, acuñación de moneda y emisión de billetes. Por su parte las áreas prioritarias reservadas a la rectoría del Estado Mexicano son: la educación, salud, vivienda, ecología, alimentación, empleo, procuración de justicia y seguridad nacional, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles. (Ayala, 2001; Subsecretaría de Egresos de la SHCP; 2001).

En segunda instancia, la gobernación de los elementos vertebrados recayó en una frágil gobernabilidad y, en un Estado débil y anómico anclado en fuertes valores nacionalistas (Aguilar: 2006 y Méndez: 2010). Los ajustes estructurales instauraron una economía de mercado y pretendieron garantizar el desarrollo e implementación de la misma mediante instrumentos regulatorios que estarían sustentados en los anclajes de gobernabilidad tradicionales. Con ésta orientación se hacía mayor énfasis en la idea de gobierno, que en los elementos de estatalidad. Este sistema de ideas, por extraño que parezca es compartido en el país por las distintas comunidades que influyen en la formación de las políticas y en la deliberación de los asuntos públicos. De lo anterior, presuponemos con Merino (2003), Camou (2001), Woldenberg, Salazar y Becerra (2000), Schedler (2004), Aguilar (1989, 1999 y 2007) y Mazzuca (2002) que el marco cognitivo de la transición a la democracia en México ha hecho suponer erróneamente que la gobernabilidad era el instrumento tanto para el acceso como para el ejercicio del poder público. Si bien el déficit histórico recaía en factores de gobernabilidad, no obstante ello el proceso de democratización sobredimensionó y alargó la etapa de acceso al poder como prioridad en la agenda nacional y, no puso en perspectiva qué capacidades y mecanismos se necesitaban desarrollar para el ejercicio del poder.

Sugieren Elizondo y Nacif (2000) que el cambio político en México mantuvo en la misma lógica a las reglas del acceso y al ejercicio del poder. A nuestro entender esta perspectiva de la gobernabilidad en su doble dimensión permite inferir, el por qué de los resultados de las reformas en el ámbito de las políticas públicas regulatorias. Al argumentar de este modo queremos significar que aún siendo el enfoque del Estado regulador producto de un sistema de ideas y prácticas surgido de los países con mayor experiencia en ese ámbito y, considerando las salvedades del caso, es posible heurísticamente situar un marco de gobernanza para analizar los problemas regulatorios en México. Siguiendo a Joan Prats, los procesos de ajustes de las economías, las sociedades, los modos de gestión privado y público, las mentalidades y las relaciones de poder necesitan de gobernanza para asegurar la gobernabilidad (2004: 72). Con la distancia que se requiere, dado el debate ideológico por el

que a traviesan a ambos conceptos (Monedero: 2009), lo cierto es que poseen un conjunto de posibilidades conceptuales para construir procesos y marcos analíticos (Del campo: 2011), más que encadenamientos automáticos o por decreto. Antes bien, la gobernabilidad habla de gobernar y expandir las cualidades del régimen, por su parte, la gobernanza problematiza situar o resituar lo público en el campo complejo de lo societal (Aguilar: 2009 y 2010), pero también la gobernanza es un concepto con recursos para analizar la matriz entre el carácter incompleto de la relación de capital y las contradicciones y dilemas de la acumulación con relación a las limitaciones de los arreglos espaciotemporales (Jessop: 2008).

Dicho lo anterior, presuponemos que los problemas económico-regulatorios como el poder concentrado de mercado, la ineficiencia regulatoria, la limitada capacidad para regular a las áreas estratégicas privatizadas, las autoridades regulatorias capturadas por lo regulados, la ineficiencia en la provisión de bienes públicos en red, diseños institucionales y estructuras organizacionales, no logran armonizar un sistema eficaz de competencias para el desarrollo de mercados ni apalancar la rendición de cuentas a los resultados de política pública constituyendo anomalías sistémicas originadas tanto en la esfera estatalidad-regulación o como patologías sistémicas⁶ a decir de González-Aréchiga (2009). A manera de señalar la gravedad de estos problemas, podemos establecer con Urzúa (2009) que las fallas de regulación en México con relación al poder concentrado de los mercados se trasladan en costos económicos para la población de menores ingresos la cual representan la mayoría en el país. La evidencia del Estado regulador sugiere que este conjunto de problemas mencionados, responde a una emergente relación entre nuevas formas de acumulación de capital y nuevos modos de provisión de bienes públicos en red en el marco del reescalamiento del Estado (Majone, Jordana, Ramiò, Levi-Faur, Jessop, Harvey, Castells y González). Así la difusión del modelo regulador en México (Jordana y Levi-Faur: 2005) se ancló en la gestión de este conjunto de problemas, a través de un sistema complejo

⁶ Bernardo González-Aréchiga (2009), propone observar las fallas de Estado en México como patologías sistémicas. Ver corrupción y fallas de Estado: calidad institucional y desviación de políticas públicas. En Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. Coordinadores Freddy Martínez Navarro y Vidal Garza Cantú. Porrúa: México.

de competencias, jerarquías y estructuras reguladoras. En contraste, el Estado regulador supone la existencia consolidada de los rasgos básicos de estatalidad según Oszlak⁷. Sin embargo, este tipo de narrativa y discurso⁸ aún no forma parte de la realidad estatal en México. Más bien este tipo de problemas regulatorios son puestos en la perspectiva de la gobernabilidad. Ello hace suponer que están más asociados al funcionamiento de la democracia, incluso sin que necesariamente estén apalancados en cierto grado estatalidad. Pareciera que el fenómeno es más bien visto como un problema de democracia que de Estado. Alvarado y Ramírez (1998) sostienen que la gobernabilidad es resultado de un proceso histórico y conceptual que revela el desplazamiento del Estado por el gobierno. Sobre este punto O'Donnell (1997: 288-293) observa que la transición arrojó un nuevo tipo de democracia anclada al modelo de poliarquía, antes que dar paso a la construcción y fortalecimiento de nuevas instituciones para el ejercicio del poder público. Por el contrario, lo que se instaló fue el paradigma del gobierno democráticamente electo, dando poco interés al tránsito hacia un régimen democrático institucionalizado. Nombra a esta forma como democracia delegativa. Aludiendo a Iazzetta en América Latina -incluido México- la democracia anda en busca de Estado (2007).

En función de lo anterior, esta investigación exploró la posibilidad de otro marco de análisis. Desde nuestro punto de vista la implementación de las reformas económico-regulatorias en México crearon un tipo de **Estado regulador archipiélago**⁹ carente de estatalidad pero sobredimensionado en la

⁷ Para Oscar Oszlak (1985), la estatalidad supone: 1) la capacidad de externalizar el poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) la capacidad de institucionalizar la autoridad, "imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice el monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) la capacidad de diferenciar el control, "a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y, 4) la capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación. Ver La Formación del Estado Argentino. Pág. 15. Editorial Belgrano: Buenos Aires.

⁸ Sara González sugiere que utilizar términos como guión, discurso o narrativa es una opción teórica y metodológica que quiere resaltar que los conceptos están sujetos a diversas interpretaciones y que no son externos a la opción social sino todo lo contrario fruto de la reproducción social (La geografía del capitalismo actual. www.ncl.ac.uk/guru/). Marten Hajer (citado por González) define el discurso como el conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que se producen, reproducen y transforman en una serie de prácticas por las cuales se le da significado a la realidad social y física.

⁹ Un Archipiélago puede definirse como un conjunto de islotes mal unidos. Este complejo de pequeños islotes tiene la cualidad de compartir significados, vínculos y creencias que construyen conocimiento. Con esta perspectiva supone la posibilidad de situar puntos de axialidad que pueden converger en su unidad en tanto integración o en su unidad en cuanto dispersión.

idea de gobierno. Para llegar a esta presunción analizamos el diseño económico-regulatorio que se previó con las reformas a la Constitución Política en la década de los 80s, en ellas, se estableció un Estado que promoviera y regulara las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo mediante la participación del sector privado, social y público. Aunado a ello, la Constitución determinó que el desarrollo nacional en materia regulatoria estaría basado en la *planeación* de las competencias y estructuras de gobierno a fin de hacerlas concurrir en objetivos de política pública. Teniendo en cuenta lo anterior y conectado con los presupuestos de la gobernanza reguladora situamos la implementación de la privatización de la empresa paraestatal Teléfonos de México a fin de correlacionar el adjetivo archipiélago con el tipo Estado regulador. La dinámica de la privatización en TELMEX consistió en: primero, en 1990 se privatizó Teléfonos y se transfirió de forma exclusiva a este el derecho para proveer bienes públicos de telefonía fija y móvil por seis años; segundo, en 1995 se promulga la Ley Federal de Telecomunicaciones, entrando en vigor hasta 1996; tercero, en 1996 se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones; y, cuarto, las estructuras de mercado también son creadas bajo esta lógica, en el caso de la Ley Federal de Competencia esta se promulga en 1992 y entra en vigor en 1993, en éste mismo año por disposición de esta Ley se crea la Comisión Federal de Competencia; y con relación a la Comisión Federal de Mejora regulatoria, ésta es creada en el año 2000, año en que entra en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. De lo anterior se desprende que las privatizaciones en México se llevaron a cabo en forma contraria a las buenas prácticas democráticas y de Estado de derecho que las economías capitalistas de los países desarrollados practican.

La consideración del ejemplo mencionado resultó la base para poner en perspectiva que las reformas no fueron diseñadas para ensamblar las estructuras de mercado como regulaciones, competencia y derechos de propiedad con las instituciones reguladoras. En su lugar, se configuró un sistema de islotes mal conectados en tiempo y espacio, los cuales como era de esperarse generaron distintos conocimientos y significados que han dificultado situar una visión de conjunto de las políticas públicas regulatorias, lo cual se ha traducido en poder concentrado de mercado, ineficiencia regulatoria,

incapacidad para supervisar y regular a los servicios públicos privatizados, opacidad y riesgo en la estructuras regulatorias, captura regulatoria, ineficiencia e inequidad en la provisión de bienes públicos en red, dispersión de los sistema de competencias, fragmentación de las estructuras de mercados, y ausencia de rendición de cuentas respecto del proceso de formulación e implementación de políticas regulativas.

Esta investigación también reveló que los problemas económico-regulatorios asociados con el Estado regulador archipiélago son abordados desde la perspectiva de gobernabilidad la cual se centra esencialmente en los aspectos del diseño institucional de las agencias de regulación y en menor medida en los resultados que éstas producen. Es decir, se ha puesto menor atención a los temas del régimen de regulación, eficiencia y legitimidad. Conforme a la literatura analizada en el país, detectamos que esta orientación se debe a que, impera una lógica fuertemente asociada a la democratización de las instituciones más que a la eficiencia y producción de resultados. Por tanto, el giro epistemológico que desarrollamos fue hacia un enfoque relacional entre capacidades del Estado, regulaciones, gobernanza regulatoria, áreas riesgo y servicios universales en red los cuales constituyen las principales constelaciones del Estado regulador, a su vez, éste constituye junto con el capitalismo regulador el nuevo orden social. Sintetizando trabajamos heurísticamente los problemas económicos regulatorios en México correlacionándolos con la construcción de espacios y redes (Harvey: 2004, 2003 y 2007; Jessop: 1998, 1999, 2004 y 2008; Castells y Hall: 1994; Castells: 2005; Brenner: 2001 y 2004) y, exploramos que es posible que el Estado regulador archipiélago genere nuevas fronteras de gobernabilidad (Appadurai: 2001) y desarrolle nuevas colibraciones de gobernanza (Jessop: 2008).

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Esta tesis de investigación planteó como **objeto de estudio** la relación entre las **Capacidades Estratégicas del Estado** y las **Áreas de Riesgo**. A partir de éste formulamos el problema de investigación: ¿De qué forma los resultados de las políticas públicas regulativas en México están determinados por el tipo de

interacción entre capacidades estatales y áreas de riesgo y, hasta qué punto el nuevo modelo de Estado –en un entorno globalizado- es caracterizado por el predominio de las políticas regulatorias como formas de intervención pública?. Con esta interrogante situamos de qué manera las reformas y ajustes estructurales¹⁰ en materia regulatoria impulsaron transformaciones en el Estado mexicano. Presuponemos que tras tres décadas de difusión¹¹ de regulaciones y órganos de reguladores se ha configurado un modelo de “Estado regulador archipiélago” (ERA) el cual tendría como objetivo armonizar las nuevas formas de acumulación del capitalismo regulado y las nuevas formas de provisión de bienes públicos en red. Para gobernar esta forma de Estado inferimos se configuró una forma “hibrida entre estructuras de gobernabilidad y gobernanza”. La combinación entre Estado regulador archipiélago y la forma de híbrida de gobernar, deducimos, explica el tipo de ensamblaje entre capacidades del Estado y áreas de riesgo.

En cuanto al factor **espacialidad-temporalidad** este proyecto de investigación se ubica en **México** y se delimita diacrónicamente al periodo **1990-2010**. Este factor se encuadra en la matriz reforma¹² del Estado, la cual implicó simultáneamente el proceso de privatización, desregulación y liberalización de la economía, y de transición a la democracia. Los factores fundamentales del periodo seleccionado tienen que ver con los distintos constreñimientos¹³ institucionales utilizados para construir y consolidar, inferimos un modelo de economía de mercado y una poliarquía¹⁴, así como la

¹⁰ Las políticas de ajuste estructural están orientadas a la consecución del crecimiento en el largo plazo, por medio de la eficiente asignación de recursos entre el sector productor de bienes exportables y el sector productor de bienes de consumo doméstico, no competitivos internacionalmente. Entre las políticas de ajuste estructural destacan: 1) políticas que propician el eficiente empleo de recursos en el sector público: reestructuración y privatización de las empresas públicas y racionalización del gasto; 2) políticas que corrigen las distorsiones en los mercados: liberalización comercial, corrección de distorsiones en precios y eliminación de subsidios y controles de precios; y, 3) políticas que propician un marco institucional adecuado para el éxito de las políticas de ajuste: regulación industrial, legislación específica y administración de impuestos. (Ayala, 200: 21).

¹¹ Siguiendo a Jordana, Levi-Faur y Ramió la idea de difusión hace referencia a la dinámica de crear regulaciones e instituciones reguladoras.

¹² Los términos modernización, cambio, transformación y reforma se van a utilizar de manera indistintamente ya que mantienen elementos desencadenantes como sugiere Manuel Villoria.

¹³ La acepción constreñimiento hace referencia a límites o restricciones de un comportamiento asociado a una entidad o a un individuo. Ver Manuel Alcántara. Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?. Documento de trabajo 2099. Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Madrid.

¹⁴ En esta investigación se utilizará indistintamente el término poliarquía y democracia procedimental. Ver Morlino (2005); Przeworski (1995 y 1997); Dahl (1988); y Bobbio (1996).

forma de gobernar ambos modelos bajo un marco de gobernabilidad y de gestión pública. Esta perspectiva se inscribe en el planteamiento que hace Ramió (2001 y 2005) respecto de las reformas en América Latina: éstas empujaron la creencia de que, el cómo (forma de gestionar) definiría el qué (modelo de Estado).

OBJETIVOS

El **objetivo general** de la investigación fue *analizar, describir y explicar* la relación entre las capacidades del Estado y las áreas de riesgo¹⁵ en México entre los años 2000 y 2010.

Los objetivos específicos consistieron en: 1) desarrollar un marco analítico específico desde el enfoque del Estado regulador y la aproximación regulativa, mediante el cual se analizó la relación entre los problemas económicos regulatorios y la relación entre capacidades del Estado y las áreas de riesgo; 2) describir las características del nuevo Estado que derivó de los cambios en las formas de acumulación de capital; 3) explicar la relación entre las áreas de riesgo y la gobernanza reguladora en torno al proceso de acumulación del capitalismo regulador y la provisión de bienes público en red; y 4) describir las nuevas formas discursivas de acumulación del capitalismo del capital asociadas con el lenguaje, el discurso y el poder.

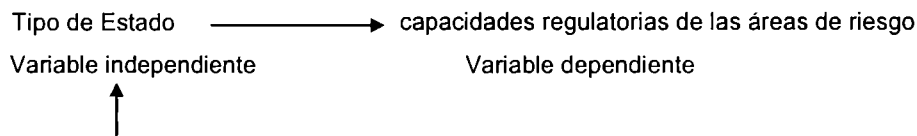
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué tipo de reestructuración experimentó el Estado en México con relación a las políticas regulatorias como producto de las reformas y ajustes estructurales llevados a cabo en la década de los 80s y 90s?

¹⁵ Hemos situado en el cuerpo de este proyecto de investigación a las áreas de riesgo en el dominio de las agencias reguladoras.

HIPÓTESIS

La hipótesis que se formuló es la siguiente: **el tipo de reestructuración del Estado determina las capacidades estatales de las áreas de riesgo para articular las nuevas formas de acumulación del capitalismo regulado y la provisión de bienes públicos en red.** En esta hipótesis la variable independiente corresponde al tipo de Estado y la variable dependiente son las capacidades regulatorias de las áreas de riesgo (órganos reguladores). El grado de riesgo en las agencias de regulación también puede ser explicado por el tipo de factores de estatalidad, la composición del proceso de formulación de políticas y la capacidad de veto y el tipo de interacciones de los actores. La variable de control será: la estructura de gobernabilidad.



Variable de control: estructura de gobernabilidad

Una hipótesis adicional que se utilizó es: **la diversidad en las transformaciones de las estructuras del capitalismo complejiza y dispersa las capacidades y estructuras del Estado para regular las nuevas formas de acumulación, lo que a su vez, afecta la producción de bienes públicos.**

MARCO TEÓRICO

En esta investigación se utilizaron los enfoques teóricos de la aproximación regulacionista y el Estado regulador para analizar la relación entre las capacidades del Estado y las áreas de riesgo. La riqueza conceptual y analítica de ambas corrientes teóricas radica en que articulan su análisis en torno al campo disciplinario de las regulaciones y los regímenes de regulación en tanto productos de la relación entre Estado y capitalismo. El enfoque del Estado regulador es un cuerpo de conceptos y planteamientos analíticos que buscan

dar cuenta de los cambios que el Estado ha venido experimentando a partir de las reformas neoliberales de finales del siglo XX, fundamentalmente debido a las transformaciones en los factores de la acumulación de capital como la innovación en las tecnologías de la información, la sociedad del conocimiento, la economía del conocimiento entre otras. En cuanto a la aproximación regulacionista ésta se amalgama bajo dos vertientes. Por un lado, se articula en torno al núcleo más representativo de la escuela de regulación francesa que desde los años 70s viene haciendo con distintas intensidades una propuesta sobre los cambios en la acumulación de capital, así como una interpretación de la crisis del capitalismo, a partir precisamente de los cambios en los factores de acumulación, asimismo, incardina en su análisis el impacto que tiene la crisis en los componentes escalar y espacial del Estado. El objetivo de esta corriente regulacionista busca constituir una respuesta alternativa al enfoque neoclásico de la economía, el cual presupone que el mercado tiende invariablemente al equilibrio general, por lo cual, es capaz de generar sus propios mecanismos de autoregulación. Por el otro lado, agrupa a un potente grupo de autores que provienen de distintas disciplinas, cuyo interés académico e intelectual radica en conceptualizar desde la posmodernidad los cambios que se están llevando a cabo en la relación entre regulaciones, globalización, escalas, espacio, redes y conocimiento como bases de las nuevas formas de interacción entre capitalismo y Estado.

La consistencia y amplitud conceptual de este marco teórico ha resultado de un gran respaldo para situar y analizar los distintos puntos críticos que genera la relación entre capacidades estatales y áreas de riesgo en México.

JUSTIFICACIÓN

Esta investigación se **justificó** por tres razones: **la primera**, obedece a la perplejidad que personalmente experimento por la serie de problemas que enfrenta el Estado y la sociedad en México que van desde el crimen organizado, la fragilidad institucional, la perniciosa influencia de los poderes

fácticos¹⁶ hasta la profunda brecha de desigualdad social e incremento de la pobreza. Desde nuestro punto de vista estos fenómenos representan una serie de problemas endémicos, que adquieren formas complejas por el conjunto de factores que hay en juego y, porque a su vez, la respuesta del sistema político ha sido fragmentada y carece de una visión integral en su tratamiento. Pero incluso, la política como vía de gestión del conflicto y la cooperación ha sido sustituida por el encono, la desacreditación, la mentira, la eliminación del otro, el bloqueo de iniciativas. **La segunda razón**, tiene que ver con una serie de preocupaciones de carácter profesional sobre cómo desarrollar mejores bases cognitivas para abordar epistemológicamente los problemas de la realidad social. **Y la tercera**, es que esta investigación pretende constituir un aporte a la reflexión sobre las problemáticas y soluciones que derivan de la relación entre capacidades del Estado y áreas de riesgo. Este aporte radica en elaborar una serie de aproximaciones heurísticas sobre supuestos analíticos y metodológicos que permiten explorar desde otra perspectiva los problemas del Estado y de la sociedad en México.

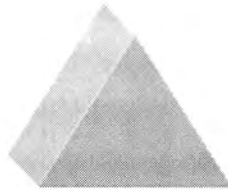
METODOLOGÍA

La metodología que utilizamos combinó elementos cuantitativos y cualitativos. En base a esta metodología agrupamos y seleccionamos un conjunto de indicadores con el propósito de establecer una aproximación a los fenómenos en cuestión. Así mismo el método que se trabajó fue deductivo, partimos de establecer una aproximación teórica a partir del enfoque del Estado regulador y la aproximación regulacionista, así como de algunos indicadores. De igual forma procedimos a la revisión de planes, programas, informes y marcos legislativos de las agencias de regulación y de las políticas públicas de regulación previstas en los Planes Nacionales de Desarrollo consultados.

¹⁶ María Amparo Casar; Poderes Fácticos; Revista Nexos; Abril; 2009.

Abordamos el objeto de estudios a través una estrategia triangular:

Estado regulador archipiélago



Capitalismo regulador Gobernanza reguladora: áreas de riesgo y regulaciones

APROXIMACIÓN COGNOSCITIVA

*...quizá no tengamos las soluciones, pero
tenemos la obligación de establecer
la naturaleza del problema
David Harvey*

Esta investigación se desarrolló con un carácter heurístico y cognoscitivo. A partir de esta perspectiva situamos la relación entre las capacidades del Estado y las áreas de riesgo como una problematización del gobernar de los ámbitos económicos regulatorios desde el macromolde de la economía política y las políticas públicas, específicamente aplicamos los enfoques del Estado regulador y la aproximación regulacionista. Englobamos estos dos enfoques aprovechando su vinculación epistemológica bajo el nombre ***instituciones regulatorias del capitalismo cognitivo en el nuevo orden global***. Con este carácter heurístico y cognoscitivo empujamos un método reflexivo que denomine como ***nuevas intuiciones de desborde heurístico***, de esta forma intento mirar la relación entre Estado y capitalismo que subyace al objeto de estudio, no partiendo de presupuestos normativos sino, desplazándonos al análisis de lugares. Espacios complicados que están aún en construcción.

Asimismo se formularon dos tipos ideales heurísticos, es decir, dos formas de encauzar cognitivamente el tema de investigación: 1) matriz occidental universal, la cual considera que los elementos constitutivos del

Estado y los atributos de estatalidad, están dados previamente como expresión original de la evolución del mundo occidental. Esta matriz se fundamenta en la premisa de obediencia a la autoridad de Hobbes y en la premisa del monopolio de la violencia y control del territorio de Weber. A partir de ello se puede considerar que existe un Estado; y, 2) la matriz de las experiencias concretas la cual manifiesta tres consideraciones: a) no dar por sentado que los elementos constitutivos y atributos del Estado son los mismos que la matriz occidental universal; b) no presuponer que en México (como en América Latina y África) los elementos constitutivos y los atributos de estatalidad están previamente dados; y c) considerar que las *experiencias* concretas determinan ciertos elementos constitutivos del Estado y ciertos atributos de estatalidad para definir tipos de Estados específicos.

En síntesis intentamos construir conocimiento a partir de la siguiente cartografía: en primer lugar, "cognitivamente": estructurar los razonamientos y el lenguaje para enmarcar los elementos centrales de la investigación; en segundo lugar, "cognoscitivamente": identificar y problematizar la relación entre capacidades del Estado y áreas de riesgo; en tercer lugar, "epistemológicamente": estudiar y analizar nuestro objeto de estudio desde el enfoque de "las instituciones regulatorias del capitalismo cognitivo en el nuevo orden global"; y, en cuarto lugar, "una estrategia heurística": la construcción epistemológica del objeto de investigación llevada por heurísticos.

ESTADO DEL ARTE

En esta sección se buscó identificar qué estudios o investigaciones se han llevado a cabo en México, respecto de los resultados de política pública en el dominio de lo económico-regulatorio que se vienen generando desde la década de los 80s y 90s, a raíz de la reforma del Estado. Los enfoques desde los cuales se intentó explorar heurísticamente dichos resultados son el Estado regulador, las regulaciones, las áreas de riesgo, la gobernanza reguladora y el capitalismo regulado. Partimos de presuponer que los resultados obtenidos en el campo económico-regulatorio configuran una serie de problemas complejos y multifactoriales que correlacionan regímenes de regulación y dominios de

políticas. Pero como bien anota Spink (2001: 49): la evaluación de los resultados, las consecuencias y el impacto de la modernización y de la reforma del Estado significa, por consiguiente trabajar en un escenario de complejidad y de falta de claridad.

Al revisar la literatura académica seleccionada y distintos documentos públicos no encontramos un análisis de los problemas económico-regulatorios desde los enfoques del Estado regulador, las regulaciones, las áreas de riesgo, la gobernanza reguladora y el capitalismo regulado. Sólo identificamos un par de trabajos que fragmentariamente abordan el tema de la gobernanza. Al respecto Francisco Valdez (2008:) propone que los estudios de gobernanza en México deben de incorporar a sus elementos definitorios "la estructuración de las instituciones y la relación de los agentes con ellas", de esta forma tendrían mayor amplitud para poder formular explicaciones en las sociedades como la mexicana con pronunciada desigualdad y alta heterogeneidad de preferencias. Agrega que se trataría de establecer cómo las estructuras de gobernanza modulan el orden institucional o formular que la capacidad del Estado es una variable dependiente de las estructuras de gobernanza. Por su parte, María del Carmen Pardo (2010) sugiere que las transformaciones del modelo económico en México tuvieron como estrategia redimensionar al Estado, ello implicó un tránsito de un modelo de intervención a un modelo de regulación, en donde éste último se sustentaría en principios de lógica económica y no política. Asumir esta función de regulación y vigilancia recayó en las agencias de regulación, por ello, es fundamental interrogarse por sus funciones, su régimen jurídico, su composición funcional y, en la medida del acceso a la información, hacer valoraciones del desempeño de esas instituciones. Pardo enfatiza que la premisa a trabajar es cómo el régimen jurídico de los órganos reguladores influye en su operación y en el cumplimiento de sus atribuciones. Por último, Luis Aguilar (2006) desarrolla un marco general de la gobernanza en México, asociando ésta al proceso de gobernar y a las capacidades directivas del gobernar. Las premisas argumentativas de Aguilar resultan sugerentes en tanto impulsan una preocupación por renovar el marco conceptual del gobernar, pero advierte que en México los temas del ejercicio del gobierno aún son desestimados porque el gobernar está ubicado en el acceso al poder.

En la literatura internacional encontramos escasamente un par de trabajos en el ámbito de los Organismos Internacionales Multilaterales. Las temáticas que abordan estos organismos son la mejora regulatoria y la competencia desde el enfoque de la gobernanza. Por ejemplo, la OCDE (2011) propone una agenda de regulación para México en el marco de la gestión y la gobernanza pública. Bajo esta propuesta realizó la evaluación del programa “Regulación en el Gobierno (RIG)”, que el gobierno federal implementó entre 2009 y 2010. El objetivo de dicho programa gubernamental fue revisar las normas que se aplican a las actividades internas del gobierno para mejorar el desempeño institucional, lo que a su vez, estimularía el crecimiento y la competitividad. La evaluación de la OCDE consistió en evaluar si la mejora regulatoria está en consonancia con los modelos de gestión y gobernanza pública que acompañan todo el ciclo de las políticas públicas. De esta evaluación se desprendió que el alcance de la agenda regulatoria en México, aún se encuentra ubicada en el diseño de las propias normas de funcionamiento del gobierno y en su forma de aplicarlas internamente. En esencia y acorde con lo que venimos apuntando este organismo limita sus recomendaciones de mejora regulatoria desarrollando “mejores prácticas de gobierno”. Es de observar que este tipo de orientación no integra un programa que comprenda las dimensiones que conlleva la gobernanza reguladora. Otro ejemplo, es la “Guía para mejorar la calidad regulatoria de los trámites estatales e impulsar la competitividad en México” que promueve igualmente la OCDE con autoridades del gobierno federal. Como su título lo indica, este documento pone la atención en mejorar las regulaciones con relación a los trámites, para ello la estrategia que se plantea es una “governabilidad regulatoria multinivel” con el objetivo de fortalecer la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad en México, lo que a su vez, mejorará la gobernanza regulatoria multinivel. Como se observa, hacen un uso indistinto de gobernabilidad y gobernanza, y sitúan las tareas de regulación en los temas relativos a los trámites¹⁷.

¹⁷ OCDE, http://www.oecd.org/document/21/0,3746,es_36288966_36288553_46869589_1_1_1_1,00.html (Consultada en febrero de 2011)

Por contrario, lo que encontramos en las distintas fuentes revisadas es una perspectiva de los problemas económicos regulatorios relacionada con las reglas del juego institucional, el diseño institucional de la autonomía y la rendición de cuentas de los órganos reguladores (Hernández: 2007, López-Ayllón y Haddou Ruíz: 2007 y Faya: 2010). Ello es así porque el proceso de transición a la democracia y la liberalización económica plantearon como elemento clave de los cambios a las instituciones, y por ende, dichos procesos demandaron replantear las estructuras del ejercicio del poder público mediante dos elementos centrales de las instituciones: autonomía y rendición de cuentas (Crespo: 2006 y Schmidt: 2005). La correlación entre instituciones y gobernabilidad a decir de Alonso, De la Cruz, Payne y Straface (2006) se ha vuelto crucial porque pone el acento en el grado de desarrollo de la estructura de gobierno y de las instituciones que la componen, así como en los factores de carácter histórico, geográfico y político que afectan su actual conformación y desarrollo. Esto explica porque las agencias de regulación se han ido asociando más al grado de desarrollo de las estructuras del gobierno, que a la gobernanza de los campos económico-regulatorios.

Fernando Escalante (2007) sugiere que la manera en que se puso en práctica la idea gobernabilidad y democracia en México tiene que ver con el proceso histórico de los arreglos sociales que dieron origen al Estado mexicano en las convulsionadas primeras décadas del siglo XIX. Estado, mercados, sociedad y monopolio de la violencia aparecieron apenas como un conjunto de ideas desincronizadamente en gran parte de ese siglo. Al momento de expresar cierta regularidad formal estos cuatro elementos, inevitablemente en el ámbito societal ya se había instalado un amplio arco de prácticas informales que daban un cierto engranaje al Estado, a los distintos mercados repartidos en el territorio y a los múltiples arreglos sociales. El salto al Estado posrevolucionario del siglo XX, no hizo más que confirmar que la regularidad institucional entre Estado, mercados, sociedad y monopolio de la violencia sólo sería efectiva en la medida de la eficacia de los mecanismos de intermediación propias de las prácticas informales. De esta forma, cada fase de modernización implicó un ajuste y adaptabilidad de esos mecanismos, dando lugar con ello, a

estructuras de gobernabilidad (Meyer: 1997 y 1998, Crespo: 1994 y 2006 y Schmidt: 2005) en donde las fronteras entre lo formal y lo informal antes que producir cambios estructurales en las instituciones introdujo una forma de producir resultados con un alto grado de eficacia.

La experiencia del gobernar en México ha sido una suerte de paradojas asociadas al tipo de formación estatal que se construyó. Cualquier resultado de políticas pública es producto de las estructuras de gobernabilidad, una forma de conceptualizar a ésta es como la colibración que los distintos arreglos sociales hacen para poner en perspectiva las distintas capacidades y recursos de las instituciones formales e informales. Algunas veces cobran mayor relevancia los factores informales, otras veces los aspectos formales son el punto detonante¹⁸. Lo paradójico es que el proceso de democratización empujó una dispersión del poder en distintos centros de poder, lo que a su vez, en consecuencia por igual fortaleció tanto a los arreglos formales como informales (Hernández: 2004). Incluso el punto crucial es que durante la actual etapa de alternancia en el poder ejecutivo, las estructuras de gobernabilidad recuperaron su palanca informal con mayor fuerza. Entonces, en dónde situar el punto de inflexión entre gobernabilidad y democracia, Vargas (2006) sugiere que éste se ubica en la interacción entre Estado, sociedad y mercado que durante los 80s y 90s se desdobló en un entorno de globalización económica y de democracia con énfasis en lo electoral. Dicha interacción produjo una nueva correlación de fuerzas producto de las reformas electorales, pero para su viabilidad seguía dependiendo de la estructura de gobernabilidad en tanto elemento estratégico¹⁹.

Este rasgo sobre las estructuras de gobernabilidad, lo captó Manuel Camacho (1974 y 1977) desde los 70s, aludiendo a ello como los grandes nudos o feudos del sistema político mexicano. Desde entonces gran parte de la agenda durante el largo proceso de transición y consolidación a la democracia, ha consistido en cómo generar gobernabilidad democrática en el ejercicio del

¹⁸ Además de Crespo, Meyer y Schmidt el tema lo sugiere José Vargas Hernández (2000 y 2002).

¹⁹ Una manera de ejemplificar este argumento son las declaraciones de la lideresa del Sindicato Nacional de Maestros, Elba Esther Gordillo: mi estructura sindical representa un factor de gobernabilidad para la democracia. Ver el Universal, marzo 2011.

poder en un contexto en donde cohabitan la pluralidad democrática y los nudos históricos del poder. Aguilar Camín (2005) entre otros plantea que la agenda de gobernabilidad democrática ha tenido dos tareas esenciales: 1) propiciar acuerdos, construir mayorías y fortalecer la acción del gobierno; y, 2) desatar los nudos históricos del poder. Hasta aquí se puede establecer que la gobernabilidad en México vista como una idea y una práctica asociada a las cualidades y características propias de la forma de Estado que se definió en el país.

Pero ¿entonces qué es la gobernabilidad²⁰? Camou (2001:17) sitúa gramaticalmente la palabra gobernabilidad como aquel conjunto de cualidades, estados o propiedades que requiere algo para existir. De acuerdo con ello, gobernabilidad significa calidad, estado o propiedad de ser gobernable, y gobernable significaría capaz de ser gobernado²¹. A qué tipo de situaciones o estados de cosas se aplica, siguiendo a Valdés (2008:1) a la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado ya sea por vía democrática o autoritaria, pero también alude a la forma en que la sociedad se autogobierna. A decir de Camou (ibidem: 30) la gobernabilidad tiene un carácter multidimensional cuyas dimensiones analíticas son: legitimidad, eficacia, eficiencia y estabilidad. Agrega la posibilidad de distintos usos: 1) sistémico, como categoría para estudiar el estado, calidad o propiedad del ejercicio del gobierno; 2) histórico, describe un conjunto de rasgos y procesos que abarcan periodos de mediana duración; y, 3) axiológico, como un modelo para evaluar el ejercicio del poder político con base a criterios normativos. Continuando con este argumento, plantea que la gobernabilidad tiene tanto una función denotativa o descriptiva como una función persuasiva y normativa²². Enfatiza que las condiciones de gobernabilidad están trabadas en la compleja relación entre Estado y sociedad. Prats Catalá (2004: 71-76) apunta que no se debe perder de vista que la gobernabilidad aparece en el marco de la crisis fiscal y

²⁰ Si bien la palabra gobernabilidad aparece en el marco del Informe de la Trilateral y siendo motivo desde entonces de un amplio y profundo debate ideológico-político, aquí sólo intentamos explorar sus contornos conceptuales.

²¹ Camou precisa que el término calidad hace referencia a una característica o conjunto de características inherentes a una cosa. En cambio el vocablo propiedad designa un atributo o cualidad esencial de una persona.

²² El enfoque de Camou es multidimensional y relacional.

en la crisis por el exceso de democracia en los países occidentales, en cambio en América Latina emerge con un nuevo uso: hacer gobernable la transición a la democracia y a la democracia misma. Debido a esta circunstancia la inquietud por la gobernabilidad subyace a toda la práctica política y gubernamental. Pero aclara que la gobernabilidad no es un fin en sí mismo sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo. Ésta debe focalizarse en las reglas, procedimientos o formulas -marco institucional formal e informal-. Agrega que la gobernabilidad es una cualidad de los sistemas sociales, éstos son gobernables cuando están estructurados sociopolíticamente de modo tal que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones y resolver conflictos. Al decir gobernable, Camou (2001: 36) sintetiza que la gobernabilidad debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico –governable- entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera eficaz y legítima. En otra perspectiva, Aguilar (2010: 23) propone que la gobernabilidad es una línea de respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos. Esta denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad. Para este autor, la gobernabilidad es estrictamente un enfoque gubernamental que refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, la premisa sobre la cual se basa esta orientación es que la sociedad no posee en el nivel requerido las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción. Finalmente, Prats (2001: 99) sostiene sobre la gobernabilidad que ésta es democrática cuando presupone la existencia de un régimen de instituciones democráticas, pero advierte que la democracia no es condición suficiente para que exista la gobernabilidad democrática. Esta sólo se presentará cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzcan conforme a un sistema de reglas y formulas que se puedan calificar de democráticas.

A forma de conclusión sobre el estado del arte, planteamos que los fenómenos económicos regulatorios son explicados como problemas de gobernabilidad de las instituciones regulatorias en la esfera de la autonomía y la rendición de cuentas. Desde el enfoque de las instituciones se enfatiza en las competencias y las jerarquías de los gobiernos.

**PRIMERA PARTE: UNA
APROXIMACIÓN POSTDISCIPLINAR DEL
ESTADO**

CAPITULO 1. DE LAS CONSIDERACIONES, A LAS COMPLEJIDADES GENERALES DEL ESTADO

El acceso a la realidad social, se considera a partir de tres importantes fuentes: Estado moderno, capitalismo y modernidad (Monedero, 2009). Otra forma de explicar la realidad social ha sido mediante una serie de marcadores de certeza: trabajo, ideología, religión, familia y Estado (Lefort, 1988 y Monedero, 2009). En la actualidad tanto las fuentes como los marcadores se han disuelto y han entrado en una época de confusión (Lefort y Monedero). En esta dirección (De Sousa Santos, 2005) sugiere que vivimos en una época de transición paradigmática, la cual no permite delinear con precisión los conceptos utilizados en las ciencias sociales. Siguiendo a (Bauman, 2006) la condición líquida de la época se apodera del imaginario colectivo y de la construcción de referencias, ya nada es para siempre.

En esa dirección, esta tesis se aproxima al concepto de Estado desde una perspectiva posdisciplinar. Dada las limitaciones del objeto de estudio, no se pretende hacer un recorrido histórico, sólo lo abordaremos en su perspectiva moderna. En este sentido, se debe tomar en cuenta al analizar el concepto del Estado factores como la globalización, las transformaciones en los modos de producción y las relaciones de producción, la sociedad del conocimiento, las nuevas tecnologías, el replanteamiento de los espacios y las redes geográficas, el paso de valores materiales a valores inmateriales en la sociedad, la recomposición de las alianzas regionales a nivel mundial, la mutación del capital en formas predominantemente financieras y las nuevas formas de gestionar la complejidad en lo local y global, entre otros factores.

No se trata de plantear que ante el desborde que generan estos fenómenos sociales, se requiera un concepto del Estado omnipresente en todos los espacios sociales e individuales, por el contrario, la fuerte presencia de lo individual y de la acción colectiva son indicativos de pensar un Estado que no sólo se circunscriba a sus funciones y capacidades esenciales, sino que además amplíe sus funciones y capacidades a las nuevas realidades, lo cual

no quiere decir que se traduzca en aumentar su tamaño. Se trata con esta orientación de considerar un *reescalamiento* del espacio del Estado, y de tener en cuenta como sugiere Pier Paolo Portinaro (1999) que interrogarse a cerca del Estado, sobre su futuro, sobre su compleja acción de gobierno y sobre su capacidad de integración social es tarea que implica resituarlo evitando simplificaciones.

La invención del Estado moderno es una forma histórica que obedece al conflicto bélico y a los sistemas de coerción de las sociedades modernas Europeas (Tilly: 1990 y 2007). Michael Oakeshott (2001) describe que las asociaciones de seres humanos que llegarían a ser conocidas como los Estados de la Europa moderna surgieron poco a poco enfrentando en distintos momentos cambios bruscos. Agrega que cada uno de esos Estados fue el producto de determinadas *decisiones humanas*²³, pero ninguno de ellos surgió como resultado de un plan preconcebido. Antes bien, las formas en que surgieron fueron tan diversas como variadas las condiciones locales de las que brotaron y, unos se crearon más rápidamente que otros. De ahí que los elementos constitutivos territorio, población y decisiones fundamentales que le dan ese carácter y los factores que determinan las formas de articularlos obedecen a realidades específicas de esas sociedades. Esta perspectiva, presupone que los elementos constitutivos del Estado se han vertebrando en distintas áreas para producir determinados resultados sociales de acuerdo a dos enfoques: uno conforme las ideas dominantes²⁴ y el otro a partir del sistema de ideas se conforman los resultados y los cambios en las políticas públicas²⁵.

Aunado a los elementos históricos y a las decisiones humanas, Malamud (2007: 88) sugiere que en Europa la guerras contribuyeron a concentrar el poder como factor que aceleró la velocidad de configuración del Estado, tanto en relación con las periferias geográficas como con las clases sociales. En

²³ Las cursivas son mías, buscan resaltar esa idea.

²⁴ Marx en el Manifiesto Comunista (1988) propone que las ideas dominantes son las ideas de la clase dominante.

²⁵ Theda Skocpol, Dietrich Rueschemeyer, Peter Evans y Margaret Weir abordan el papel de las ideas en los cambios de las políticas públicas desde una perspectiva de autonomía del Estado.

contraposición, en América Latina la anarquía de la guerra no tuvo los mismos efectos; es decir, mientras la anarquía generó en Europa la imposición del orden mediante la monopolización de la violencia, diferente fue en América Latina, ya que la anarquía que producen las guerras de independencia fomentaron la fragmentación territorial y política, y como consecuencia la creación del ejercicio del poder despótico apoyado en aparatos institucionales desarrollados en torno a valores coloniales, pero con infraestructuras débiles. A decir de (Oszlak: 1982: 534-535) ciertos elementos de continuidad de la colonia en la etapa postcolonial en América Latina anclados en el aparato institucional compensó parcialmente los factores físicos, étnicos y culturales que dificultaban el proceso de integración nacional. Sin embargo, acentúa que el desarrollo de un aparato institucional vertebrado en una lógica de actuación colonial, no llegó a desdoblarse un eficaz mecanismo centralizado de control territorial, antes bien se reforzó la dispersión de órganos político-administrativos. Esta situación sugiere Oszlak no podría explicar la formación de un Estado nacional: *sólo en presencia de un potencial mercado nacional –y consecuentes posibilidades de desarrollo de relaciones de producción capitalista— se allana el camino para la formación de un estado nacional.*

En síntesis, la formación de un Estado, a decir de Malamud, deviene de la violencia, de ahí que se presente como monopolio para el orden político legítimo. Para Oszlak, la formación del Estado va más asociado a la formación del mercado -el orden político no busca legitimarse sino ser eficaz-, sin embargo, éste último autor no le da un carácter unidimensional al factor mercado, ya que la **penetración estatal** -enfatisa Malamud- implica la difusión del poder central a través del territorio nacional en cuatro modalidades imbricadas o superpuestas:

La modalidad "represiva supuso la organización de una fuerza militar unificada y distribuida territorialmente, con el objeto de prevenir y sofocar todo intento de alteración del orden impuesto por el estado nacional [...] la cooptativa incluyó la captación de apoyos entre los sectores dominantes y gobiernos del interior, a través de la formación de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas [...] material presupuso diversas formas de avance del estado nacional, a través de la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones indispensables para su progreso económico [...] a ideológica consistió en la creciente capacidad de creación y difusión de valores,

conocimientos y símbolos reforzadores de sentimientos de nacionalidad que tendían a legitimar el sistema de dominación establecido” (Oszlak,1982a: 539-40).

Para Carlos Malamud (2005) la construcción del Estado en América Latina está asociada a los procesos de emancipación postcolonial. Por su parte, Marcos Kaplan (1989: 69) encuentra que la significación del Estado en América Latina tiene sus raíces en el Leviathan criollo y, en la etapa de formación primaria de la sociedad y el Estado durante el siglo XIX. Asimismo, argumenta que la construcción del Estado durante el siglo XIX y comienzos del XX guarda relación con el modelo de crecimiento económico de tipo primario-exportador y dependiente que no busca transformaciones estructurales globales, y se organiza sobre una sociedad jerarquizada, polarizada y rígida con fuerte concentración de la riqueza y el poder en una minoría.

Consideramos que Kaplan plantea un enfoque de actualidad porque resalta:

...Los prerequisites, las tareas y los resultados del proceso de formación y del funcionamiento del Estado nacional están referidos a: la constitución de la clase dominante y, sobre todo, de su fracción hegemónica; el logro de alianzas efectivas; la construcción del orden político-institucional y sus modalidades de operación; las funciones estatales de institucionalización y legalidad, coacción social, educación y propaganda, organización colectiva y política económica, y relaciones internacionales. Constituida la fracción hegemónica como tal con una composición, un alcance y una eficiencia [...] elabora un juego de alianzas con gobiernos y grandes empresas de Europa Occidental y Estados Unidos, con grupos subordinados y marginales de la clase dominante. Respecto de los grupos dominados, la imposición coactiva del acatamiento al sistema se combina en algunos casos con el otorgamiento de beneficios parciales [...]. Para la construcción del orden político institucional, la oligarquía importa el modelo europeo y norteamericano de Estado independiente, centralizado, formalmente basado en la soberanía popular y en la democracia representativa. Este modelo es sobrepuesto a estructuras y prácticas que en gran medida siguen siendo tradicionales, y que en parte lo rechazan, en parte lo refractan y desvirtúan [...]. Si bien el Estado real no coincide con el modelo importado, sirve eficazmente a la fracción hegemónica y a los otros sectores de la clase dominante que lo generan e instrumentan. La oligarquía no comparte el poder con ningún grupo ajeno a ella....Bloquea la aparición de partidos...Todo ello otorga a la oligarquía por largo tiempo plena libertad de maniobra, le permite desarrollar y resolver a través del Estado y en el interior de éste sus luchas internas, sin que tales pugnas repercutan en detrimento de su propio poder y de la estabilidad del sistema (1989: 71-72).

En esta dirección Oscar Oszlak (1982) sugiere desplazarse del tradicional concepto liberal del Estado en tanto ente político-jurídico que oficia como árbitro entre los intereses de los individuos o ciudadanos que componen la

sociedad, asegurando el ejercicio de sus derechos, obligaciones y garantías que figuran en la Constitución, ya que este presupone la existencia de atributos de estatalidad. Por el contrario, propone que el Estado en América Latina tiene otro significado: se trata de una instancia máxima de poder político que garantiza el predominio de una clase dominante. Por lo tanto, el Estado no siempre garantiza la protección de los intereses de todos. La formación de ese control -que se materializa en la burocracia gubernamental y sus instituciones- no viene de la noche a la mañana, sino que se desarrolla durante un proceso histórico. El factor relevante para Oszlak en la construcción del Estado es la **estatalidad**:

La formación del Estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. De un proceso en el cual se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada. En conjunto, estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas. Elementos tan variados como el desarrollo relativo de las fuerzas productivas, los recursos naturales disponibles, el tipo de relaciones de producción establecidas, la estructura de clases resultante o la inserción de la sociedad en la trama de relaciones económicas internacionales, contribuyen en diverso grado a su conformación. Sin embargo, este orden social no es simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente y se engarzan de manera unívoca. Por el contrario, el patrón resultante depende también de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encuentra en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores —incluido el Estado— para resolverlos. Si el determinismo y el voluntarismo han dominado las interpretaciones sobre estos procesos, se ha debido en alguna medida a la dificultad de captar este simultáneo y dialéctico juego de fuerzas entre factores estructurales y superestructurales [...] Dentro de este proceso de construcción social, la formación del Estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del Estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la "estatalidad" —la condición de "ser Estado"—, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional (1982: 531-535).

En este sentido, la determinación de los atributos de estatalidad es central para poder encuadrar la situación del Estado en América Latina y en México frente a los retos que impone la realidad actual. Basta con que nos interroguemos en qué medida y con qué eficiencia la estatalidad logró instalarse en el tejido institucional y social. La condición de estatalidad (Oszlak) supone la adquisición, por parte de una entidad en formación de cuatro propiedades:

...1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y, 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (Oszlak: 1982, 532).

Hasta este punto hemos ubicado dos elementos claves respecto del Estado en América Latina: *oligarquías y estatalidad*. Decimos esto porque en la literatura, con demasiada pretensión se suele calificar que lo que no está en el paradigma dominante es reduccionista. Por ejemplo, frente a la tesis de las oligarquías se contraponen la del consenso. Kaplan, pone el acento en el papel estratégico que juegan las oligarquías como clase dominante y hegemónica²⁶ en el arreglo político y económico, y en la formación del tejido social. La orientación de este resultado ha sido, un aparato de gobierno y administrativo cerrado, los asuntos del Estado son manejados como problemas de clanes, de élites y de clases para servir a sus intereses.

Oszlak, subraya que la estatalidad supone la adquisición de una serie de propiedades: a) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; b) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; c) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta, medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y d) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación. Pero

²⁶ Kaplan no hace una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase, ya que el Estado no es una realidad sustantiva sino una creación social.

hacer notar que estos atributos no definen cualquier tipo de Estado sino a un Estado nacional, ello debido a que el surgimiento de éste es el "resultado de un proceso de lucha por la redefinición del marco institucional considerado apropiado para el desenvolvimiento de la vida social organizada". Anota que ese tipo de Estado surge con relación a una sociedad civil que tampoco ha adquirido el carácter de sociedad nacional. Con lo cual el Estado nacional y la sociedad civil serán el resultado de un proceso de mutuas determinaciones entre ambas esferas (1982: 2).

En el enfoque de la matriz Estado-céntrica (MEC)²⁷ que propone Marcelo Cavarozzi (1991: 95-96), desde una perspectiva de economía política se encuentran incorporados los elementos de oligarquía y estatalidad. Para Cavarozzi, el funcionamiento de la MEC se basó en dos pares de procesos o mecanismos complementarios. El primero, se fundamenta en la relación entre mercado y Estado. Aquí enfatiza que los procesos centrados en el mercado y aquellos centrados en el Estado no fueron contrarios, sino complementarios²⁸. Muestra de ello, es que la regulación política de la economía, y más específicamente de los flujos de capital, fue funcional para el crecimiento. El segundo mecanismo, estableció una relación entre la sociedad civil y Estado. En este punto, llama la atención sobre otra dimensión estatal que tiene que ver, por un lado, con los diferentes estratos de agencias y políticas encargadas de poner en marcha diversos tipos de control directo –institucional- e indirecto -o cultural- sobre la participación política. Y por el otro lado, observa que el espacio de sociedad civil se expandió bajo la MEC, en cuanto abarcó la emergencia y fortalecimiento de organizaciones de trabajadores, campesinos y movimientos sociales que, más tarde declinaron inevitablemente.

Por otra parte, Lechner Norbert (1983: 300) plantea que el Estado es un tema central en el debate político en América Latina, porque busca responder a los problemas históricos derivados de las estrategias en torno de las cuales se

²⁷ Esta idea de la MEC comenta Cavarozzi tiene sus orígenes en Cardoso y Faletto y en las sugestivas hipótesis de Alan Touraine sobre la matriz política Latinoamérica.

²⁸ Esta perspectiva para el momento en que se formula es novedosa porque pone en la superficie que el capitalismo en la región hasta entonces se vio fortalecido por la regulación estatal, con la cual ofrece una visión opuesta frente a la que imperaba sobre argumentos esencialmente económicos.

cristalizó la lucha política para organizar los distintos intereses planteados por la específica situación política de la región. Este autor propone que para un análisis del Estado en América Latina, no se puede partir de una definición dada desplegada en su concreción histórica, ni en una existencia evidente y tangible que sólo requiere nombrarse. Agrega Lechner que precisar qué y cómo es el Estado capitalista en la región revela un déficit teórico, lo que dio paso a considerar la tradición teórica occidental, principalmente la norteamericana que reduce el Estado a lo gubernamental y al sistema político, el Estado en esta tradición se concreta en instituciones con lo que adquiere una concepción instrumental-economicista, por el contrario, argumenta que se trata de repensar el fenómeno político-estatal en su conjunto (1983: 7-9).

Lechner sugiere que algunos de los impasses en los procesos latinoamericanos vislumbran dos problemas de fondo. El primero, tiene que ver con la tendencia a reducir el Estado al aparato estatal. El segundo, está asociado a la afirmación liberal de la separación de sociedad política y sociedad civil. Ante estas disyuntivas, identifica que estudiar al Estado en América Latina pasa necesariamente por la política, es decir, "hacer política es devenir sujeto y es por medio del Estado que se constituyen los sujetos. En el fondo una teoría del Estado trata del interés y voluntad colectiva que determina el sentido de la convivencia social" (idem, 300-301).

Para cerrar estas consideraciones sugiere Esther del Campo²⁹ que a partir de los movimientos de independencia, la construcción del Estado presentó una serie de desacoplamientos asociados a los clivajes entre las oligarquías, la carencia de instituciones para las interacciones económicas y políticas y la ausencia de una cultura cívica-política de la sociedad. Finalmente respecto a la trayectoria del Estado en México (Fernando Escalante: 2005) sugiere que nuestra historia ha oscilado entre la ruptura y continuidad: la fragilidad institucional ha sido reflejo de las formas sociales estamentarias, jerárquicas, clientelares y corporativas.

²⁹ Notas elaboradas en el Seminario "Reforma del Estado en América Latina". Universidad Complutense de Madrid. Febrero, 2011.

A) ESTADO: UN CONCEPTO COMPLEJO

Los conceptos son un campo de batalla del actual momento político. Se hallan en el núcleo de la polis teniendo como propósito el politizar o despolitizar la vida social. Los conceptos toman partida en la delineación de las metas colectivas. En ese sentido tres conceptos subyacen en núcleo del concepto de Estado: poder, política y democracia. Bajo esta premisa trataremos de abordar el concepto del Estado. Etimológicamente, la noción de Estado deriva del latín *status*, que significa posición social de un individuo dentro de una comunidad (Malamud: 2007, 83). El vocablo Estado alude a algo que está, que tiene lógica de permanencia; la raíz *st* de Estado es la misma que la de estar, institución, estabilidad, estatua o estructura (Portinario citado por Monedero: 2008, 187).

La idea moderna del Estado se relaciona a partir de la identificación del gobernante con la estructura del poder. Tres autores desarrollan ese argumento. Nicolás Maquiavelo³⁰ identifica al gobernante con el territorio, el régimen político y la población que domina. Por su parte Juan Bodino³¹ acuñó el concepto de soberanía para describir al soberano como un gobernante no sujeto a las leyes colectivas sino sólo a la ley divina. En ese sentido, la soberanía adquiere un carácter absoluto e indivisible pero no limitada, ya que es ejercida en la esfera pública pero no en la privada: la soberanía se encarnaba en el gobernante pero no muere con él. Es Thomas Hobbes quien pone en la cumbre al poder absoluto con su obra *Leviatán*³², considera que éste es producto del Estado de naturaleza del hombre, distinguen tres características del Estado moderno: 1) los súbditos deben lealtad al Estado en sí mismo y no a sus gobernantes; 2) la autoridad estatal es definida como única y absoluta; y 3) el Estado pasa a considerarse como la máxima autoridad en todos los aspectos del gobierno civil (Skinner (1989) citado en Malamud: 2007).

En efecto la influencia de la tesis hobessiana permeó la teoría contemporánea del Estado, incluso a la definición más difundida y aceptada de

³⁰ (1983). *El Príncipe*. Porrúa: México.

³¹ (1993). *Los seis libros de la república*. Tecnos: Madrid, España.

³² (1999). *Fondo de Cultura Económica*: México.

Max Weber (Malamud: 2007). Dunleavy y O'Leary anotan que el Estado no es un objeto material sino un concepto abstracto (1987: 1). Como abstracción, el Estado para su comprensión guarda una estrecha relación con la democracia, la política y el poder. Si se opta por una definición amplia o restringida obedecerá a criterios de oportunidad y no de verdad (Norberto Bobbio: 1992, 91).

Capturar rasgos pretende un ejercicio crítico, que pasa por entender la totalidad espacio-temporal que supone las realidades sociales, denunciando el carácter fragmentario de una ciencia que, bajo la excusa de la especialización, aísla, particulariza y atomiza lo social y evita el cambio histórico (Adorno y Horkheimer: citados en Monedero, 2011).

Los Estados comienzan generalmente con la derrota de alguien (De Jasay: 1993, 25). De este axioma tenemos dos explicaciones que no son opuestas. El origen del Estado es la conquista y el origen del Estado es el contrato social. Una se refiere al origen violento y la otra a la voluntad racional (ídem, 25-26). Respecto a la violencia, Max Weber define al Estado como una "institución política cuando y sólo cuando su cuerpo administrativo reclame con éxito el monopolio legítimo de la violencia física en un territorio determinado" (1987 y 1989). Esta definición da cuenta no de las funciones que cumple sino del recurso específico que dispone que es la coerción, pero para Weber la violencia no es el primer recurso ni el más destacado sino el de última instancia, ya cuando los otros recursos fallaron (Malamud, Andrés: 2007, 85). La violencia constituye el medio específico del Estado, pero no resulta evidente para los gobernados, ya que la trascendencia e impacto social de la violencia "es sobrepasada en su significación para la sociedad por la institucionalización de la legitimidad del poder. La existencia cotidiana de una sociedad resulta afectada en mucha mayor medida por el poder normalizado a través de la ley que por el empleo brutal del poder" (Niklas Luhmann, citado en Malamud, 85).

Esta normalización apunta Samuel Huntington (1990) constituye la principal diferencia entre países en lo concierne no a su forma de gobierno sino a su grado de gobierno, es decir, el gobierno gobierna, ello implica que si las autoridades toman una decisión ésta encarna consenso, comunidad, legitimidad y estabilidad como condiciones para que la administración pública la

pueda implementar: la presencia y efectividad del Estado se percibe en sus efectos, por ejemplo en la interiorización del orden político, sea este democrático o autoritario. A decir de (Bobbio, 1992) Weber introduce una definición del Estado moderno en función de dos elementos constitutivos: la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza. Esta idea de prestaciones y monopolio están asociadas a la imposición de los ordenamientos y a la extracción fiscal necesarios para el ejercicio de los poderes públicos, los elementos de continuidad y discontinuidad en relación a estos dos parámetros son indicativos de qué tipo de Estado estamos hablando (ídem, 91). En cuanto a la voluntad racional, Boaventura de Sousa Santos define al Estado como un "contrato social que asienta la moderna obligación política y encierra por tanto una tensión dialéctica entre regulación social y emancipación social, tensión que se mantiene merced a la constante polarización entre voluntad individual y voluntad general, entre interés particular y bien común" (2005, 339). Suscribir el contrato social requiere reconocer la legitimidad del orden político sobre el uso de los instrumentos que mantiene ese orden. Esta legitimidad (Monedero: 2009) está fundada en un elemento de *auctoritas*, es decir, el reconocimiento y, en un elemento de potestas, es decir, con la capacidad para ejercer el *poder* de la coacción. Frente a estas dos posturas coacción y voluntad racional es posible interrogarse si los individuos están mejor dispuestos a cooperar en el estado de naturaleza o cooperar en los constreñimientos que fija Estado.

Estas dos posturas del Estado como monopolio de la violencia y como contrato social permiten articular un concepto del Estado a partir de la política y el poder, es decir, del elemento de la cooperación y de la legitimidad. En cuanto, a la conexión con el poder, el Estado es un fenómeno ubicado principalmente en la esfera del poder político y encarna la institucionalización de este poder. La institucionalización implica rutinización de reglas y comportamientos, y abarca generalmente procesos como despersonalización y formalización de las relaciones sociales. Los procesos de rutinización pueden generar estabilidad y aumentar las condiciones de previsibilidad, pero también puede fomentar la rigidez y obstaculizar la adaptación ante nuevos desafíos

(Malamud, Andrés: 2007, 84). Ramón García Cotarelo, ubica al Estado en cuanto marco institucional en donde se despliega la organización de las sociedades políticas y espacio donde los procesos sociales son mediados por las relaciones de poder (1981: 13). Veamos el Estado guarda relación con la ratio del poder político en tanto relación de poder. Gianfranco Poggi sugiere que focalicemos al Estado como la manifestación institucionalizada de una de las tres formas de poder social: el poder político (1990: 3). Pero antes el mismo Poggi (2006: 16) definirá al poder:

...como una relación social (que involucra a más de dos partes, individuales o colectivas) en la que debería existir una confrontación más o menos manifiesta entre los intereses de las partes y en la que una de ellas está en condiciones de actuar de acuerdo a sus intereses limitando o eliminando la capacidad del otro para alcanzar los propios. Por lo tanto, el poder es entendido (si uno acepta la definición propuesta, cosa que de ninguna manera todo el mundo hace) como una capacidad **superior** del sujeto (repito, individual o colectivo) para imponer sus intereses, como algo que coloca a un sujeto **por encima** de otro o de otros. Las expresiones destacadas sugieren que: 1) **estar** en el poder es algo "Bueno"; 2) del mismo modo, dadas dos o más partes con intereses contrapuestos que interactúan, sería ventajoso para cada una de ellas alcanzar y mantener el poder sobre la(s) otra(s); 3) a partir de esto, es de esperar que si una determinada parte alcanza y mantiene el poder, esto debe brindarle algún recurso importante denegado a la(s) otra(s).

Con esta finalidad, Poggi dice que el Poder social implica que, en todas las sociedades, "algunas personas aparecen clara y consistentemente más capaces que otras para perseguir sus objetivos; y si éstos resultan incompatibles con los promovidos por los demás, aquéllas personas se arreglan para ignorar o superar las preferencias ajenas. Más aún, sugiere que éstas suelen ser capaces de movilizar, en función de sus propios designios, la energía de los demás incluso contra su voluntad" (1990: 3). Asimismo agrega que en función de los recursos que utiliza para concretarse, el poder social se divide en tres categorías: 1) poder social económico, éste se vale de la posesión de ciertos bienes, escasos o considerados escasos, para inducir a quienes no los poseen a adoptar cierta conducta, que generalmente consiste en desarrollar alguna forma de trabajo; 2) poder social ideológico, se basa en el hecho de que ideas de una cierta naturaleza, formuladas por personas que gozan de cierta autoridad y expuestas en forma apropiada, pueden ejercer influencia sobre la conducta de otros individuo; y, 3) poder social político, se

asocia a la posesión de recursos (armas de cualquier tipo y potencia) por medio de los cuales puede ejercerse violencia física (ídem).

Estas mismas categorías son analizadas por Bobbio quien plantea que a través del debate sobre el fundamento del poder puesto en términos jurídicos, nace la idea del contrato social y del contrato de sujeción, de ahí que, el poder político es poder coercitivo (1992: 97). El análisis de Bobbio (ídem: 97-104) de observa una cierta intercambiabilidad entre el concepto del Estado y la política en torno al fenómeno del poder. Sobre esta idea varias tesis se ponen en juego. Una de ellas, es que el Estado debe ser entendido como ordenamiento político de una comunidad, lo cual supone el paso de un estado de cosas a otro en función de una connotación ideológica y de clase. Otra alternativa, evita usar la connotación de Estado por su carga polémica, y hablan más bien de organización política o de sistema político, la ventaja de esta alternativa a decir de Bobbio es que la expresión sistema político tiene un significado axiológicamente más neutral. En esta dirección, otra vertiente identifica al Estado como la organización de un poder concentrado, que introduce distinción entre poder coactivo, el cual utiliza la fuerza para hacer valer, y poder de las palabras, poder del gesto, y poder de los símbolos. Desde la visión tradicional, el Estado es definido como el portador de la suma de potestas, y el análisis del Estado se resuelve en el estudio de las diferentes potestades que le competen a la soberanía -legislativo, ejecutivo, judicial- y de sus relaciones entre ellas. Del enfoque como organización y sistema en función del poder, deriva el proceso político (Lassweell y Kaplan, citados por Bobbio).

En cuanto a la teoría política, Bobbio (ídem: 105-106) propone ver al poder a partir de varios puntos de vista. La tipología clásica la desagrega en: 1) esfera en que se ejerce (Aristóteles), del gobernante sobre el gobernado; 2) sujeto que se beneficia del ejercicio del poder (Aristóteles), el político en interés de quien gobierna y de quien es gobernado; y 3) fundamento del poder (Locke), asociado al principio de legitimidad: el poder civil está fundado en el consenso manifiesto y tácito de quienes son sus destinatarios. Esta visión clásica no permite distinguir el poder político de otras formas de poder ya que se basa sobre criterios axiológicos -distingue el poder político como debería ser y no

como es- y no analíticos. La teoría realista (ídem: 107-110) apunta Bobbio se basa en el concepto de soberanía como suma de potestas. De esta manera el poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza, y es definido como el poder que para obtener los efectos deseados tienes derecho de servirse, si bien en última instancia, como extrema ratio de la fuerza. Entonces, la fuerza física resulta una condición necesaria, pero no suficiente. El problema que se plantea es decisivo: no es el del derecho de usar la fuerza sino el de la exclusividad de este derecho sobre su determinado territorio. Este es un punto crítico a la luz de los problemas que enfrentan las sociedades actuales: puede tener esa exclusividad un Estado con capacidades institucionalizadas, pero también un Estado con una fragilidad institucional, pero también uno con solidas bases democráticas u otro con débiles bases democráticas, en cualquier caso los resultados y consecuencias serán distintas. Almond y Powell (Política Comparada: 1982) retoman a Weber para establecer que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político. Josep Vallès (2007: 32), agrega que el poder político depende del acceso que cada actor tiene a determinados recursos: a) recursos económicos, son los que permiten recompensar o penalizar los actos de otros; b) recursos de coacción, son los que facultan para limitar o anular la libre decisión de los demás, y, c) recursos simbólicos, como son la información, la cultura, la religión o el derecho: son los que proporcionan la capacidad de explicar la realidad social. Todo cambio en la distribución de estos recursos repercute también en el control del poder político en el seno de una comunidad.

En síntesis el poder político, es el poder que está en la posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza, es decir, el uso de la fuerza física como condición necesaria pero no suficiente y, en permitir o limitar el acceso y ejercicio de los recursos. Bobbio dice que está perspectiva del poder distingue en toda sociedad al grupo dominante.

Una última anotación que es relevante incorporar por su perspectiva analítica y empírica que critica el enfoque pluralista de distribución del poder es la que ofrece Steven Lukes (2007: 1-32). Este autor propone un enfoque del poder que es radical en sentido teórico y político. Su argumento contempla tres

problemas: 1) metodológicamente, señala los límites del behaviorismo, el papel de los valores en la explicación y el individualismo metodológico; 2) teóricamente, señala problemas con los límites o prejuicios del pluralismo en relación con la falsa conciencia y con los intereses reales; y, 3) políticamente, identifica inconsistencias en las áreas problemáticas que Robert Dahl estudió sobre New Haven³³. Para Lukes el enfoque pluralista de Dahl tiene sus raíces en Weber y marcó una influencia decisiva sobre los fundamentos de la idea de sistema político, a su vez, es superficial, restrictivo e inadecuado. Funda su argumentación en tres mapas conceptuales: 1) enfoque unidimensional, a menudo se califica a éste como un enfoque pluralista del poder (Dahl y otros), que pretende demostrar que el poder está, de hecho, distribuido de manera plural, lo cual presupone que sus conclusiones ya están dadas en su base teórica y metodológica. Aquí radica según el autor la inconsistencia del enfoque, ya que desde estas bases se concibe al poder como el lugar donde se ubica el poder viendo quien prevalece a la hora de adoptar decisiones dondequiera que haya un *conflicto* observable. El poder está distribuido y se vuelve objeto de estudio en tanto busca "los resultados específicos con vistas a determinar quién prevalece efectivamente en la adopción de decisiones dentro de una comunidad". Aquí se hace hincapié en el estudio del *comportamiento* concreto, observable. De estos primeros elementos, que acentúan la prevalencia sobre las decisiones se puede presuponer una asociación compartida con el argumento que se desprende del estudio de las élites por parte de Wright Mills, según Mills al analizar la sociedad norteamericana se observa:

Dado que los medios de información y de poder están centralizados, algunas personas llegan a ocupar una posición en la sociedad norteamericana [...] pueden contemplar desde arriba los mundos cotidianos de los hombres y las mujeres corrientes, y afectarlos poderosamente con sus decisiones [...] están en situación de adoptar decisiones que tienen consecuencias importantes [...]. Ocupan los puestos de mando de las principales jerarquías y organizaciones de la sociedad moderna. Dirigen las grandes empresas. Dirigen la maquinaria del Estado y se atribuyen prerrogativas. Dirigen la estructura militar. Ocupan puestos de mando estratégico en las estructuras sociales en los que actualmente se concentran los medios del poder, de la riqueza y de la celebridad de los que gozan (citado por Lukes: 2007: X).

³³ New Haven, es una localidad de Estados Unidos en la que se basó Robert Dahl (2010) para formular su teoría del pluralismo, esta concepción plantea que el poder en el sistema político en Estados Unidos está distribuido en distintos grupos, lo cual supone para él que resulta irrelevante y poco operativo el concepto de Estado.

Esta visión de Mills dice Lukes es criticada por Dahl y los otros pluralista porque según ellos subestima las implicaciones que para el poder y el control que ejerce la élite tienen las rápidas transformaciones tecnológicas, la intensa competencia global y los constantes cambios en los gustos de los consumidores. De ahí, que el pluralismo descarga tensión al factor de la *concentración del poder*, en razón de que no hay motivo para pensar que exista concentración del poder, porque un grupo siempre servirá de contrapeso del poder de otros y además se llegó al fin de las ideologías, lo que presupone que se agotaron las grandes pasiones en torno a las ideas, y lo que se necesitaría sería pericia técnica para resolver los problemas. Con base en lo anterior, el enfoque unidimensional hace referencia al comportamiento de los grupos que prevalecen en la adopción de decisiones concretas, basándose en dos elementos: el poder es concebido a su vez como influencia y la adopción de decisiones relativas a áreas problemáticas clave seleccionadas suponen que tales problemas son polémicos e implican conflicto efectivo. 2) El enfoque bidimensional, hace una crítica (Bachrach y Baratz (1970)³⁴: citados por Lukes) al enfoque pluralista, consideran que éste es restrictivo y engañosamente optimista. El poder bidimensional implica un examen tanto de la adopción de decisiones como de la adopción de no decisiones, y es antibehaviorista. El punto capital de estos autores radica "en la medida en que una persona o grupo –consciente o inconscientemente- crea o refuerza barreras al airamiento de los conflictos políticos, esa persona o grupo tiene poder" Retoman para su argumento la propuesta de Shattschneider -citado en Lukes, opción cita-:

Todas las formas de organización política sienten inclinación por la explotación de unos tipos de conflictos y la supresión de otros, puesto que organizar es movilizar inclinaciones. Ciertos temas se organizan dentro de la política, mientras que otros lo hacen fuera de ella (Lukes: 2007, 10).

Bachrach y Baratz (opción Lukes, 10) ponen crucial importancia en la movilización de inclinaciones.

³⁴ Power and Poverty: Theory and Practice. Oxford University Press: Nueva York.

...un conjunto de valores, creencias, rituales y procedimientos institucionales (reglas del juego) predominantes que actúan sistemática y consecuentemente en beneficio de personas y grupos determinados a expensas de otros. Los beneficiarios están colocados en posición aventajada para defender y promover sus intereses establecidos. La mayoría de las veces, los defensores del statu quo son un grupo minoritario o elitista dentro de la población en cuestión. Sin embargo, el elitismo no está predestinado ni es omnipresente; como fácilmente pueden certificar los contrarios a la guerra de Vietnam, la movilización de inclinaciones puede beneficiar y frecuentemente beneficia a una mayoría (ídem).

Y, 3) El enfoque tridimensional, se plantea a través de tres puntos: en primer lugar critica radicalmente al behaviorismo –comportamiento- efectivo como fundamento del pluralismo; en segundo, resulta inadecuado el enfoque bidimensional ya que asocia al poder con el conflicto efectivo, observable; y, en tercer lugar, también el enfoque bidimensional es inadecuado porque insiste en que el poder de adopción de no decisiones existe únicamente allí donde se dan agravios a los que se niega la entrada en el proceso político en forma de problemas. En resumen el enfoque tridimensional del poder comporta una crítica del carácter behaviorista del pluralismo de las adopción de decisiones y de la no adopción de decisiones, por considerarlos demasiado individualistas, y deja un margen para la consideración de las muchas formas de mantener fuera de la política problemas potenciales, bien mediante la actuación de fuerzas sociales y prácticas institucionales, bien mediante las decisiones tomadas por individuos.

Una vez que se han delineado de forma general algunos aspectos del poder que considero relevantes para la investigación, ahora abordaré lo relativo a la política. La política es una actividad social. Como tal hace referencia a lo colectivo y a la obligación que las partes tienen de cumplir los designios marcados por el conjunto. Por eso la política forma parte de nuestro lenguaje común, también es un saber sobre el orden social pero también sobre el desorden (Monedero: 2011, 9). La política es un término multívoco, dotado de sentidos diferentes según el ámbito y el momento en que se emplea (Valles: 2007, 17). Para este autor, la política es una actividad o práctica colectiva, que los miembros de una comunidad llevan a cabo, con la finalidad de regular los conflictos que surgen entre grupos. Y su resultado es la adopción de decisiones que obligan a los miembros de la comunidad. El origen del conflicto

se sitúa en la existencia de diferencias sociales las cuales marcan desigualdades en la distribución de recursos y oportunidades en la que coloca a individuos y grupos en situaciones asimétricas. Valles sugiere que el conflicto produce incertidumbre y desacuerdo, de ahí que la política sea una respuesta. El factor vinculante, hace referencia a que las decisiones se ajustan a un conjunto de reglas o pautas, así las decisiones y las reglas asumen en la práctica política ciertas formas de juego y competición. En lo que respecta al cumplimiento obligado de las decisiones políticas presupone que la capacidad de obligar incluye el uso de la fuerza. La preferencia por referir la regulación o gestión del conflicto evita aludir a la solución del conflicto, ya que la política nunca consigue solucionar los conflictos, sino que al gestionar determinadas disputas, lo que procura es preservar de grado o de fuerza un umbral de cohesión social (idem: 19-21).

La perspectiva de la política como actividad distribuidora *policy* –políticas- tiene raíces en Laswell y Lowi, para estos autores la política(s) se define en términos distributivos: para Laswell, la política es entendida como *políticas* en tanto formula quién, consigue qué, cuándo y cómo; para Lowi, define la política(s) en función ciertas interacciones que buscan distribuir, regular y redistribuir, es decir, el reparto de la tarta social (citados en Goodin y Klingemann: 2001, 29). En esta misma orientación distributiva, David Easton (Duverger, citado en Miguel Jerez Mir: 1999, 116) define la política como la actividad que asigna imperativamente valores para una sociedad. Al hacerlo de esta manera Jan-Erik Lane (citado en ídem: Jerez, 166) la incorpora en un perspectiva de sistema político y, toma como punto de partida las relaciones sociales y continúa con los bienes legitimados por una sociedad, con la pretensión de discriminar entre el conjunto de unidades. Lane marca una distinción relevante, para Weber la política está orientada hacia una estructura compleja basada en la autoridad y en la violencia física, por su parte Easton se basa en una entidad social básica como la sociedad. Gianfranco Poggi, a decir de (Jerez: 1999) ha contrapuesto el concepto de política de Easton -distribución autoritaria de valores- con el concepto schmittiano de lo político que se centra en la oposición amigo-enemigo. Dos percepciones contrapuestas sustancialmente de la realidad. Para Max Weber, la política tiene relación con

el Estado, trata de la aspiración a la participación del poder o la influencia sobre la distribución del poder, de manera que comprende los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder (1999: 1052). En cambio, Easton coloca a la política en el sistema político y, por lo tanto, la vida política se desenvuelve en éste. Es el sistema político un aspecto del sistema social en su conjunto (1996: 78).

Para Josep Colomer (2009: XI-XXVI) la política es una actividad humana fundamental que persigue el interés común de los miembros de una comunidad, es decir, el bien público. Enfatiza que sólo los seres humanos son capaces de cooperar por sus intereses comunes y de acatar reglas colectivas, así mismo los humanos son capaces de formar coaliciones y organizaciones estables, crear consejos y asambleas, deliberar y votar, tomar decisiones vinculantes sobre asuntos colectivos y vivir bajo normas compartidas. Sugiere no confundir las metas colectivas de la política con las motivaciones privadas de los individuos implicados en esta actividad. Colomer pone énfasis:

Aunque algunos miembros de grupos de interés, activistas de partidos políticos y políticos profesionales con cargos públicos se muevan por la ambición de satisfacer sus deseos privados, incluidos la dominación y el disfrute del poder, la meta colectiva de su actividad es la provisión de bienes públicos (idem: XII).

El objetivo de la política propone Colomer, es la provisión de bienes públicos por medio de la acción colectiva. Los bienes públicos son los que no pueden ser divididos en piezas o porciones separadas que puedan ser usadas por individuos diferentes, por lo que no pueden ser provistos sólo por el mercado u otros mecanismos privados. La provisión de bienes públicos requiere instituciones públicas, lo que conlleva a trazar una línea divisoria entre los dominios de las actividades públicas y privadas, y define el espacio propio de la política. Algunos bienes públicos -casi-universales-, por ejemplo los recursos naturales, el calendario y la red mundial pueden ser provistos mediante la cooperación humana con poca estructura institucional. Pero muchos otros bienes públicos, como las obras públicas, las escuelas, la seguridad social, así como las políticas de impuestos para financiar estos bienes, implican redistribución de recursos entre diferentes miembros de la comunidad, por lo que comportan conflicto y competencia (idem: XII). Vista así

la política como interacciones humanas estratégicas se expresará como cooperación, competencia y conflicto, lo que presupone que estas interacciones producirán regularidades para su análisis. Metodológicamente los bienes públicos serían la variable dependiente y las formas de cooperación, competencia y conflicto constituirán la variable independiente. En síntesis esta perspectiva de la política tiene como elementos: a) bienes públicos; b) acción colectiva; c) cooperación y conflicto; y, d) liderazgo.

Si la política se presenta como un trabajo colectivo encaminado a gestionar los conflictos provocados por situaciones de desigualdad en la comunidad, entonces la tarea colectiva adopta tres puntos de vista (Vallés: 2007, 45-52): 1) la política como estructura, hace referencia al modo en que una comunidad determinada organiza sus actuaciones políticas. La estructura -cara estable de la política- es la que revela la arquitectura de las instituciones y reglas por la que se manifiestan los comportamientos políticos, aquí tiene lugar el análisis del Estado o el examen de las instituciones estatales. Como estructura es vista en función de una máquina, como un mecanismo de relojería; también como un organismo vivo, es decir, para subsistir va dotándose de órganos -idea biológica- que ejercen diferentes funciones, debe adaptarse al medio en que habita.; 2) la política como proceso -cara dinámica de la política-, guarda relación con las conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente. Esta perspectiva considera los comportamientos de diferentes sujetos, examinando sus motivaciones y sus formas de intervención; y, 3) la política como resultado, lo constituyen las respuestas que la combinación de procesos y estructura da a cada conflicto. Estas respuestas en forma de decisiones son el producto final de la política destinado a regular las tensiones existentes en diferentes ámbitos de la vida colectiva. Aquí lo que importa más que las instituciones, las reglas y los procesos, es en qué medida incide la política sobre las relaciones sociales y sus momentos conflictivos, ésta perspectiva pone de relieve lo que la política aporta a la necesaria cohesión de una comunidad.

En esa dirección (Monedero: 2011, 58) conceptualiza a la política como aquella parte de lo social que tiene que ver con la expresión y articulación de las metas colectivas de obligado cumplimiento, siendo éstas las que se dirigen a la reproducción del orden social y a su capacidad de articulación en el mundo. Esta definición tiene tres componentes: 1) afectan al colectivo; 2) existen actores -uno, varios o todos- que toman decisiones para el conjunto; 3) esas decisiones son coactivas, obligadas. Al perfilar esta definición anota que es necesario diferenciar dos ámbitos analíticos que se expresan en la formación de las metas colectivas, “la política” y “lo político”:

Carl Schmitt puso en marcha la diferenciación para superar la identificación histórica entre política y Estado, que los hacía sinónimos. La política sería el ámbito de la organización (por eso se ha identificado con el Estado), mientras que lo político hace referencia a todos los conflictos ligados a la consecución de ese orden. Pero son inseparables. La política (el orden) está asediada por lo político (el conflicto), y lo político (el conflicto) opera para convertirse en Política (en orden) (Monedero: 2011, 71). Como no existe un ser humano al margen de los otros seres humanos, la política y lo político están ambos dentro de cada uno de nosotros pues nadie existe sin los otros ni al margen de los otros, incluyendo el lenguaje con el que pensamos y nos pensamos. No es cierto decir que el individuo es el ámbito del orden (la política) y que lo político nace de la interrelación entre los hombres. Un mal análisis que ignora que el ser humano es animal social, *zoon politikon* indiferenciable salvo analíticamente. Dándole más vueltas a estos conceptos, en la actualidad se diferencian, debido a la hegemonía del inglés en la ciencia política, entre **Polity** (estructura), **Politics** (procesos) y **Policy** (resultados), algo complicado en castellano al usar una misma palabra para estos tres ámbitos. Polity son las estructuras, las instituciones, el Estado. Politics hace referencia a los procesos, las elecciones, el comportamiento político. Polity se refiere a las políticas públicas y a la intervención sobre lo social (idem: 71-72).

Siguiendo el argumento anterior la política, al incorporar lo político hace referencias a metas colectivas, a actores que toman decisiones y a actores que obedecen obligatoriamente. Entonces se presupone que el obligado cumplimiento de esta definición es la diferencia entre amigo/enemigo en términos de Carl Schmitt (Monedero: 2011). Veamos, la política es polis – consenso-, pero también polemos –conflicto. La mirada de lo social sólo es posible en la interacción entre el consenso y el disenso, éstas son las dos funciones que cumple toda sociedad. A decir de De Sousa Santos (2005) el consenso conlleva regulación y el disenso emancipación, a su vez, son expresión de los intereses colectivos y los intereses individuales. Aquí es pertinente la apreciación de Monedero que combate a los determinismos de lo colectivo o lo individual:

...El ser humano es un animal social que tiene vinculaciones colectivas inseparables de su ser (nace con necesidad de muchos cuidados que sólo pueden brindarse con cooperación de un grupo; es racional gracias al lenguaje; se socializa y no puede ya nunca quitarse los fundamentos de ese traje). Pero no es menos cierto que el ser humano tiene un mandato de supervivencia que es propio e intransferible, que la propia unidad del ser humano –que ríe, llora, tiene deseo, angustia, hambre o sed lo convierte en individuo. Lo colectivo y lo individual siempre acompaña al ser humano... (idem: 72).

En ese sentido la política implica un orden colectivo consciente en la capacidad cognitiva de la ciudadanía o en las instituciones donde se interioriza y desde donde se actualiza cotidianamente en la tensión entre orden y desorden. Las metas colectivas debe ser causa eficiente de lo social porque la política presupone precisamente lo social, pero es correcta la anotación que hace Monedero citando a Carl Schmitt:

Por sí mismo lo político no acota un campo propio de la realidad, sino sólo un cierto *grado de intensidad* de la asociación o disociación de hombres... En cualquier caso es política siempre toda agrupación que se oriente por referencia al caso decisivo (Schmitt: 1991, 68 en ídem Monedero, 49).

Pieza clave, entonces es ver la política como la construcción de acciones colectivas, que operan influidas por instituciones en las cuales se han socializado las metas colectivas, ello presupone que las instituciones procesan las metas colectivas produciendo bienes públicos. Aludiendo a Weber, Monedero inserta la acción social en la interacción de individuos dando paso a la relación entre metas colectivas y bienes públicos. A su vez, la idea de obligado cumplimiento de las metas conlleva obediencia sobre aquello que ha sido definido por la colectividad, pero como sugiere Monedero la obediencia no es algo evidente.

Para finalizar con esta perspectiva de la política y el poder con relación al Estado, cobra relevancia una mirada distinta que se hace de la política y que de alguna manera llevará a replantear el concepto del Estado en el futuro. Se ha planteado anteriormente que la política es el elemento esencial de define al Estado y determina los contenidos de las acciones de éste. Sin embargo, Jacques Rancière (2006) dice que la “política no es el ejercicio del poder”, ésta no se encuentra determinada al cómo se organiza la vida política de la sociedad, sino que obedece a una “modalidad específica de la acción llevada a

la práctica por un sujeto y una racionalidad particulares”. De esta forma la política cobra existencia por la participación de los sujetos en una acción de opuestos. Rancière subraya que la “tarea esencial de la política es la configuración de su propio espacio”, por lo tanto busca hacer visible el mundo de los sujetos y sus operaciones. Pero sobre todo la política es “la manifestación del disenso, en tanto presencia de dos mundos en uno”. De ahí, que el propósito de la política y el retorno de la misma sean “dos maneras complementarias de cancelar la política a través de una relación simple entre el estado de los social y el estado de los aparatos estatales”.

B) OBJETIVOS DEL ESTADO

Los objetivos del Estado obedecen a una visión clásica contractual. Sodaro (2004: 95-97) identifica cuatro visiones en este sentido.

La primera, está asociada a Thomas Hobbes, éste parte en su estudio sobre la creación del Estado del supuesto basado en que el hombre vive en un estado violento de naturaleza. De dicha circunstancia el pueblo establece un contrato social con el monarca absoluto, sobre quien recae la responsabilidad de dirigir el Estado, a partir de este contrato el objetivo del Estado sería garantizar el orden y la seguridad, en estos objetivos se traba la legitimidad. Es decir, aquí la relación que justifica el objetivo es que al tener el pueblo una naturaleza violenta, el Estado es necesario primordialmente para garantizar orden y seguridad. Entonces plantea la existencia de un Leviatán que concentre la suma de todas las potestades para garantizar el orden y la seguridad mediante el uso de la violencia que es legítima.

La segunda, es impulsada por John Locke, quien observa que los seres humanos nacen libres, de este supuesto los individuos disfrutan de un derecho natural a la vida, a la libertad y al status -sus posesiones-, estos bienes constituyen la propiedad de una persona. Con lo cual, el contrato social tendría como objetivo el que se sometían los individuos al gobierno en tanto éste garantice la preservación de la propiedad, de no ser así el Estado sería ilegítimo. ¿Cómo podría garantizar estos derechos el Estado?, Locke fórmula

que la vía sería mediante una democracia representativa por común consentimiento con una asamblea legislativa electa en la que residiera la máxima autoridad política. El énfasis del objetivo del Estado es proteger los derechos y libertades del individuo.

La tercera, sitúa a Jean-Jacques Rousseau, éste plantea como objetivos del Estado, asegurar los derechos y las libertades colectivas de la comunidad. Aquí la soberanía recae en el pueblo como cuerpo político orgánico del cual emana la voluntad general, que es el bien común. Para que cada individuo se vea libre de la tiranía, la comunidad en su conjunto debe ser libre, es decir, la libertad de cada uno depende de la libertad de todos. Rousseau, recomendaba: aquel que rehúse obedecer a la voluntad general, deberá ser obligado por todo el cuerpo político a hacerlo; algo que no significa otra cosa que deberá ser obligado a ser libre. Incluso el derecho del individuo a la propiedad privada, siempre estará subordinado al derecho que la comunidad tiene sobre todo. Por lo tanto, el principal propósito del Estado consiste en capacitar al pueblo soberano para expresar y realizar su voluntad general.

La cuarta, Adam Smith en la riqueza de las naciones propuso que el principal objetivo del Estado sería promover la empresa privada y permitir que las fuerzas del mercado sin interferencia de los gobiernos. El Estado en esta perspectiva debía limitarse a proporcionar un sistema legal diseñado para que el comercio se ejerciera sin obstáculos, y a emprender grandes proyectos rentables para la empresa privada, como la construcción de puentes y canales, financiación de la educación pública y determinadas actividades culturales.

Esta perspectiva contractual afirma Sodaro, no ha sido verificada como tal, es decir, los Estados no surgieron a partir del consentimiento de los gobernados, sino de la sumisión de sus voluntades a través de las fuerzas, en gran medida el Estado moderno temprano fue un Estado de guerra autoritario. Sin embargo, la construcción teórica en tanto tipos ideales se han sustentado es estas perspectivas según la tradición de origen.

C) FUNCIONES DEL ESTADO

José Luis Méndez sugiere que para evaluar las capacidades del Estado es necesario puntualizar cuáles son las funciones de Estado (FE) (2010: 28). A juicio de Francis Fukuyama la construcción de Estado esta asociada a la construcción de estatalidad, y ésta hace referencia a las funciones, capacidades y ámbitos de legitimidad (2004: 12). Lo que diferencia al Estado de otras instituciones sociales son las funciones (Benz: 2010, 168). Este autor plantea dos razonamientos desde una perspectiva politológica para perfilar el tipo de funciones estatales: 1) qué se le encomienda, y que competencias específicas se le asignan; y, 2) de qué debe estar dotado necesariamente para cumplir dichas funciones -poderes estatales-. Afirma que lo característico del Estado como institución es tener a la vez funciones y poderes estatales, ya que tener funciones sin competencia es generar expectativas de servicios poco realistas; y a la inversa, las competencias sólo se justifican por las exigencias de funciones (2010: 169). Benz se decanta por el concepto de competencias, ya que se circunscribe a la amplitud de poderes estatales, con ello aclara que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no justifican la existencia del Estado, sino que representan atribuciones delimitadas para poder cumplir sus funciones (ídem).

La perspectiva de Benz consiste en vertebrar las funciones que le han sido asignadas al Estado en un sistema de competencias, el cual encuentra su factibilidad en la puesta en valor de los poderes estatales. A decir de este autor las FE pueden ser vistas como prestaciones (2006: 169-178). Benz sitúa las funciones como prestaciones y las inscribe en un tipo específico que denomina *Estado de prestaciones*³⁵. Para él, las funciones no aluden a las tareas concretas que caracterizan la estatalidad, sino a prestaciones básicas que legitiman la existencia de los poderes Estado, siendo ellas parte sustancial de su estructura institucional. Las funciones son asignadas por la sociedad, se trata de expectativas de prestaciones que los integrantes de una sociedad dirigen al Estado. Entonces es necesario ver que el Estado moderno es una

³⁵ Las cursivas son mías.

institución que se incardina en la sociedad, sus funciones sólo se podrán determinar en referencia a ella, pero esa determinación debe situarse en una teoría de la sociedad.

Benz sitúa las funciones del Estado en el ámbito del institucionalismo centrado en los actores. Esta postura parte de que las funciones surgen en los procesos políticos institucionalizados del Estado. La premisa que argumenta es que "las instituciones representan estructuras históricas contingentes, es decir, históricamente surgidas y modificables". De allí que deduzca: [...] que las funciones del Estado deben derivarse de los procesos históricos de desarrollo de las instituciones, de la historia de las ideas que influyen sobre ellas [...] y de los procesos políticos reales (pág. 170).

TABLA 1 FUNCIONES DEL ESTADO

Funciones	Situarias
Supervivencia de la sociedad	-Protección frente al exterior -Aseguramiento de la paz interior -Aseguramiento de condiciones naturales de vida
Función económica	-Regulación de la propiedad -Sistema Monetario -Regulación del mercado
Función social	-Salvaguarda de los derechos sociales -Justicia social
Función cultural	-Garantía de formación general de todos los ciudadanos -Fomento de la investigación básica

Fuente: Benz: 2010, 177

La determinación de funciones no es una cuestión solo instrumental sino ideológica asociada a un modelo de sociedad. Benz describe las tres funciones básicas: a) la función económica, es resultado de la organización de la economía en una sociedad, en específico de la economía capitalista de mercado. El elemento central de la función económica es el mercado, sin embargo, éste no funciona sin las reglas que el Estado establece. El mercado es un mecanismo de coordinación de los intereses de productores y consumidores, dicha coordinación opera sobre múltiples intercambios; b) la función social, persigue garantizar los derechos sociales y la justicia social. Los primeros aluden a toda

pretensión de lograr una existencia digna y hacer de la libertad una realidad. La segunda consiste en una distribución de los valores materiales e inmateriales reconocidos en una sociedad como ideales; y, 3) la función cultural busca garantizar una formación general ciudadana con capacidad de investigación. Benz sugiere que el Estado no sólo se diferencia de otras organizaciones por sus funciones, sino también por sus competencias. En dos sentidos vertebrados: competencias y poderes estatales, por un lado, la distribución de funciones entre distintas esferas de competencia como competencia legislativa, administrativa y judicial; y por otro lado, los poderes estatales en tanto capacidad coercitiva de la acción estatal (idem: 179-181).

Desde otra perspectiva Francis Fukuyama (2004) sitúa el debate de las funciones –alcance- y capacidad –fuerza- en torno a la estatalidad. Pero comparte con Benz la necesidad de establecer diferencias entre ambas. Para ello se pregunta ¿Estados Unidos tiene un Estado fuerte o un Estado débil?, la respuesta la obtiene de la mano de Lipset: las instituciones estadounidenses han sido diseñadas expresamente para debilitar o limitar el ejercicio del poder por parte del Estado (2004:21). Subraya que Estados Unidos nació de una revolución contra la autoridad estatal, lo que lo llevó a desarrollar una cultura antiestadista reflejada en las limitaciones del poder del Estado configuradas en un gobierno constitucional. Dichas limitaciones se reflejan en el terreno de los derechos sociales y las regulaciones, pero en lo concerniente al monopolio del uso legítimo de la fuerza física (Weber) despliega toda su capacidad de intervención.

De ahí que la esencia de la estatalidad se haya centrado en la aplicación de la ley y las políticas (idem: 22-23). Bajo este aspecto de limitar el poder estatal, Fukuyama sugiere que el alcance de las actividades estatales “consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos”. Fukuyama para ejemplificar su relación funciones y capacidades retoma el Informe del Banco Mundial (1997) a través de las siguientes tablas e ilustraciones. En la tabla 2 identifica tres niveles de funciones críticas.

TABLA 2 FUNCIONES DEL ESTADO DESDE LA VISIÓN DEL DESARROLLO

	Corregir las disfunciones del mercado:			Aumentar la Equidad:
	Suministro de bienes públicos:			Protección de los Pobres: Programas de lucha contra la pobreza Asistencia en Catástrofes
Funciones mínimas	Defensa			
	Ley y orden			
	Derechos de propiedad Gestión macroeconómica Salud Pública			
	Abordar las externalidades:	Regular los Monopolios:	Corregir la Información Imperfecta:	Ofrecer seguros Sociales:
Funciones intermedias	Educación	Regulación de los servicios públicos	Seguros(salud, Vida, pensiones)	Pensiones Redistributivas
	Protección del medio ambiente	Políticas antimonopolio	Reglamentación financiera Protección del consumidor	Subsidios Familiares Seguros de Desempleo
	Coordinación de la actividad Privada:			Redistribución:
Funciones dinámicas	Fomento de los mercados			
	Aglomeración de iniciativas (cluster)			Redistribución de Activos

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, Banco Mundial.

Francisco Ayala (1996: 55-59) desde la economía pública³⁶ plantea que en torno a los límites y alcances de las funciones económicas del Estado se puede proponer tres funciones: 1) asignación de recursos; 2) distribución de ingresos; y, 3) estabilización de la economía. Ante estas funciones, el gobierno tiene dos instrumentos para cumplir esas funciones: el presupuesto público y, las instituciones públicas y leyes económicas, ambos son medios indirectos para fijar las reglas del juego. Mediante estos instrumentos el gobierno influye en las decisiones de invertir, ahorrar, trabajar y consumir de los agentes económicos. A su vez Ayala recupera de Musgrave las cinco funciones económicas del Estado, ver la siguiente tabla.

³⁶ Hace referencia al comportamiento, papel y rol del Estado en la economía (Ayala: 1996; Stiglitz: 1993 y 2000)

TABLA 3 FUNCIONES DEL ESTADO DESDE LA ECONOMÍA PÚBLICA

Objetivos	Instrumentos
1. Mejorar la asignación de recursos	Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etcétera.
2. Mejorar la distribución del ingreso	Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación pública, subsidios y transferencias.
3. Estabilización y pleno empleo	Administración de la demanda y manejo de la política económica.
4. Promoción del crecimiento	Políticas sectoriales: industrial, agraria y comercial.
5. Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones	Promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas, a través de los poderes Legislativo y Judicial

Fuente: Ayala: 1996, 55

A juicio de Ghani; Lockhart; y Carnaham (2006: 111) en el marco de los estudios sobre la construcción del Estado en contextos de fragilidad y conflictos, los Estado deben realizar una constelación de Funciones críticas relacionadas entre sí que van desde la prestación de derechos de ciudadanía a la promoción de un entorno propicio para el sector privado. Estos autores proponen una lista de diez funciones del Estado³⁷, y en la figura 1 simbolizan el esquema. Las funciones del Estado en cuestión son: 1. Monopolio legítimo de los medios de violencia; 2. Control administrativo; 3. Gestión de las finanzas públicas; 4. Inversión en capital humano; 5. Establecer los derechos y deberes ciudadanos; 6. Proveer servicios e infraestructura a la sociedad; 7. Creación de mercados; 8. Administrar los medios estatales; 9. Establecer y dirigir las relaciones internacionales International relations; y, 10. Fijar, hacer cumplir y someterse a las normas legales.

³⁷ Esta lista es original de Dewey.

D) TRANSFORMACIONES DEL ESTADO MODERNO

Las sociedades contemporáneas se han reorganizado en torno al complejo proceso de la globalización. Bajo esta lógica se han experimentado una serie de cambios dramáticos en las relaciones entre sociedad, Estado y mercado. Las pautas de ensamble de los cambios están relacionados con las formas regulatorias respecto de las innovaciones en los modos de acumulación y distribución de riqueza, y por ende, en las funciones y capacidades del Estado en materia de regulación. Estos cambios se pueden situar en las últimas cuatro décadas con relación a tres puntos cruciales o coyunturas críticas que han orientado y/o determinado una nueva visión de desarrollo y de modelo de civilización signado por la globalización, así como por las formas de intervención del mercado y del Estado en la sociedad. El primero de ellos, está identificado con el **Informe de la Comisión Trilateral (1975) sobre *La crisis de las democracias***. En este informe Huntington, Crozier y Watanuki proponían una serie de recomendaciones con el fin de reorganizar el orden social en las sociedades occidentales ante el exceso que generaba la democracia y la sobrecargaba que la misma producía hacia los gobiernos (Monedero 2009). Los siguientes puntos constituyen la base de la trilateral: 1) reequilibrar la relación entre gobernabilidad y democracia, reforzando la gobernabilidad, frente al exceso de la democracia; 2) superación de la democracia directa o representativa allá donde lo reclame la gobernabilidad. Asumir que el Gobierno de las sociedades complejas requiere un incremento de los recursos materiales y de la autoridad política a disposición de los gobiernos; 3) mejoramiento de las condiciones generales de vida de la sociedad a través del crecimiento económico³⁸, siempre bajo control estricto de la inflación; 4) necesidad de liderazgos fuertes, personales o institucionales; 5) desconfiar de los funcionarios públicos; 6) descentralizar la administración, por un lado reforzando los poderes locales, y por otro evitando el monopolio de la burocracia estatal; 7) convertir los Parlamentos en órganos expertos y técnicos y no en órganos ideológicos; 8) asumir la relevancia de los partidos políticos como canalizadores y agregadores de las preferencias públicas, como

³⁸ No a través de la redistribución fiscal o del gasto público.

seleccionadores de elites y como suministradores de información; 9) convertir a los partidos en el lugar por excelencia del consenso, el espacio de agregación sistémica³⁹; 10) deben suprimirse las leyes que prohíben la financiación de los partidos por el Estado y por las grandes empresas y particulares; 11) debe disminuir la influencia de los periodistas en los medios de comunicación. No puede haber *abuso* en el ejercicio de la libertad de expresión; 12) reconducir las universidades a posiciones funcionales para la reproducción del sistema. Reducir los recursos financieros puestos a disposición de las Universidades públicas, que generan excedentes de licenciados en relación con los puestos de trabajo disponibles. Programar la reducción de las pretensiones profesionales de quienes reciben una educación superior; 13) combatir en las empresas la presión a favor de la autogestión o de la participación de los trabajadores en su dirección; y, 14) no puede darse por garantizado el funcionamiento efectivo del gobierno democrático en los países de la Trilateral. Es necesario, por tanto, crear un Instituto para el Reforzamiento de las Instituciones Democráticas, financiado con fondos privados y, donde fuese posible y apropiado, también con fondos públicos⁴⁰.

El segundo documento, es el **Consenso de Washington (1990)** cuyo origen se debe a John Williamson quien formuló una serie de requisitos económicos establecidos por el gobierno norteamericano y las instituciones multilaterales -Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio-. Este documento se convirtió en el programa de reformas estructurales de corte neoliberal que los distintos gobiernos tendrían que asumir para instalar economías de mercado como proyecto de modernización, debían implantar como condición para recibir financiamiento internacional y renegociar sus deuda tanto privada como publica. Los puntos del consenso fueron: a) equilibrio del presupuesto público reduciendo el déficit fiscal; a) reconducción del gasto público primando la selección del mercado; c) reformas fiscales que redujeran los impuestos directos y aumentaran los indirectos; d) establecimiento de tipos de interés positivos que atrajeran

³⁹ Consiguiendo así cumplir con las funciones contradictorias de representar intereses particulares y de agregar intereses en el conjunto.

⁴⁰ Ver también <http://www.trilateral.org/projwork/tfrsums/tfr08.htm>. (Consultada mayo 2011).

capitales y fomentasen el ahorro interno; e) tipos de cambio que permitieran orientar la economía hacia el exterior de manera competitiva; f) liberalización comercial con plena apertura de fronteras; g) recepción de inversión extranjera directa; h) privatizaciones del sector público; i) desregulación en lo referente al mercado laboral, a los controles a las empresas y a los capitales y desaparición de las barreras legales a los movimientos económicos -salvo de mano de obra; y, j) garantías a los derechos de propiedad.

Y en tercero lo identificamos con el Informe del **Banco Mundial sobre el Desarrollo Mundial (1997), el Estado en un mundo en transformación**. Este informe constituye un punto de inflexión frente a las posturas ortodoxas que el Banco Mundial venía defendiendo en la década de los 80s y gran parte de los 90s de limitar y reducir el papel del Estado en el desarrollo y trasladar a la economía de mercado el papel regulador de las actividades sociales y de asignar beneficios y oportunidades. En el informe se reintroduce la importancia que juega el Estado en la consecución de mejores condiciones de desarrollo. Por qué este giro, qué fue lo que lo motivo:

En algunos países, la situación evolucionó más o menos en la forma prevista [...]. Pero en muchos otros, los resultados fueron muy diferentes. Los inversionistas privados se abstuvieron por falta de confianza en las políticas públicas o en la firmeza de los dirigentes. Poderosos gobernantes actuaron en forma arbitraria. La corrupción se convirtió en mal endémico. El proceso de desarrollo perdió impulso, y la pobreza se consolidó [...]El clamor en favor de una mayor eficacia de los poderes públicos ha alcanzado dimensiones críticas en muchos países en desarrollo en los que el Estado no proporciona ni siquiera bienes públicos fundamentales, como la protección de los derechos de propiedad, la red vial y servicios de salud y educación (pág. 1)

Ante la evidencia hace patente que es necesario replantear cuál es el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo hacerlo. La premisa que se argumenta es que la ineficacia o eficacia de los poderes públicos influye en los objetivos del desarrollo (Ibidem).

El estado es fundamental para el desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso (ídem: 1).

Asimismo se interroga qué factores determinan la eficacia del Estado, por qué y en qué forma algunos Estados consiguen mejor que otros mantener el

desarrollo, eliminar la pobreza y adaptación del cambio. Para responder a estas interrogantes sugiere situar a cada país en la etapa de desarrollo en que se encuentre. Desde su perspectiva este sería un punto de partida fundamental. De este razonamiento deriva una proposición central: el grado e intensificación del Estado determina la magnitud y alcance de la función del Estado. Es decir, establece una relación entre capacidades y funciones del Estado.

E) REFORMA DEL ESTADO

Entre los años 70s y 90s el paradigma dominante para llevar a cabo profundos cambios en las sociedades fue la reforma del Estado. El contexto sobre el que se instala este paradigma incardina cinco coordenadas que muestran distintas visiones: 1) ruptura del pacto de Bretton Woods (70s); 2) la tercera ola de democratización (1974)⁴¹; 3) la crisis de la democracia (1975)⁴²; 4) la crisis fiscal del Estado y la crisis del capitalismo tardío⁴³ (70-75); y, 5) la caída del muro de Berlín y la disociación de la URSS (1989-1991)⁴⁴. La ratio y los clivajes que detonaron los distintos puntos de inflexión que hemos señalado, sitúan cognoscitiva e ideológicamente el debate entre el papel Estado y el rol mercado en la vertebración de lo social, asimismo el debate es moldeado por la globalización y la innovación de las tecnologías. Ante esta situación una nueva generación de instrumental analítico presupuso que los cambios tendrían que suponer una mayor intervención del mercado y una reducción de la participación del Estado. Este movimiento en el sistema de las ideas, se volvió hegemónico y orientó la reforma del Estado. En los países desarrollados la

⁴¹ Samuel P. Huntington, propone un estudio para comprender las etapas que el mundo moderno ha experimentado en su afán por introducir la democracia como forma de gobierno. Identifica tres olas democratizadoras y dos olas en sentido opuesto. La primera, de 1828-1926 y, su contraola de 1922-1942; la segunda, 1943-1962 y, su contraola 1958-1975; y, **la tercera, de 1974**, la cual aún no arroja indicios de contraola. En la primera hay un saldo favorable, ya que un mayor número de países transitan de regímenes autoritarios hacia uno democrático; en las segunda, el recuento favorece al autoritarismo, en virtud de que más democracias transitan al autoritarismo. Algo importante de resaltar en esta periodización es la constatación, como tendencia de largo plazo, de que con cada nueva ola democratizadora el número total de Estados con regímenes políticos de democracia representativa se incrementa. La definición de democracia sobre la que se basa es como forma de gobierno, es decir, basada en procedimientos. El procedimiento principal de este tipo de democracia es la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos. Esta perspectiva constituye un método democrático, el cual consiste en un acuerdo institucional para llegar a las decisiones en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de la lucha competitiva mediante el voto del pueblo. Esta concepción esta basada en la propuesta de Joseph Schumpeter. Ver: La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX. (1994). Paidós: Barcelona, España.

⁴² Informe de la Comisión Trilateral.

⁴³ James O'Connor, Jürgen Habermas, Claus Offe, Ian Gough.

⁴⁴ Monedero (2009). El gobierno de las palabras. FCE: México.

reforma implicó reforzar a las instituciones ya existentes del mercado, con la finalidad de lograr la mayor eficiencia y eficacia en la implementación de las privatizaciones, la liberalización económica y la desregulación de los sectores estratégicos; en cambio, para los países en vías de desarrollo, implicó crear las instituciones del mercado, y a su vez, privatizar, desregular y liberalizar. Por supuesto, se puede deducir que la existencia y la no existencia de las instituciones del mercado determinaron los resultados y consecuencias de la reforma del Estado. Desde luego, el cambio en las ideas tuvo profundas repercusiones, sin embargo, el fundamento teórico no contaba con respaldo proveniente de evidencias empíricas que las sustentaran, obedecían más bien a la lógica de razonamiento del instrumental analítico que ganaba terreno por el cambio de paradigma.

Bajo estas coordenadas el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)⁴⁵ sitúa la reforma del Estado en el centro de la agenda política mundial. Sugiere el CLAD, que el origen de este proceso tuvo lugar en la postguerra con el modelo de Estado Bienestar montado por los países desarrollados, este modelo impulso una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, para posteriormente entrar en crisis hacia fines de la década de 1970.

En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el *desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción*⁴⁶.

En la visión del CLAD, la reforma a nivel global trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, pretende asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se perfila, sugiere una "tercera vía entre el laissez-faire neoliberal

⁴⁵ El CLAD (1998) elaboró un documento rector sobre el enfoque de la Nueva Gestión Pública para América Latina. Este documento es el soporte teórico metodológico para un amplio campo de investigaciones que realiza este Centro, Caracas, Venezuela.

⁴⁶ Las cursivas son mías.

y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal". En este análisis del CLAD se busca insertar la reforma del Estado en América Latina, pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, subraya importantes peculiaridades en la región. Teniendo como fondo la agenda del CLAD, Luis Carlos Bresser Pereira (1998: 517-550) sugiere que es necesario diferenciar dos temas claves para vertebrar una reforma del Estado. En primera instancia se debe considerar cuatro diferentes sectores del Estado moderno:

1) Núcleo estratégico, es el centro en el cual se definen, y en último término se controlan las leyes y las políticas. Está conformado por el Parlamento, los Tribunales, el Presidente o el Primer Ministro, los Ministros y los altos funcionarios Públicos. Las autoridades locales estratégicas y, en los sistemas federales de gobierno, los gobernadores de estados, sus secretarías, los altos funcionarios públicos y los tribunales pertinentes, también forman parte (Bresser, citado por Peter Spink: 2001, 23).

2) Actividades exclusivas, son aquellas en las que está involucrado el poder del Estado. Sus actividades que directamente garantizan que las leyes y las políticas públicas sean respetadas y financiadas. En este sector se incluyen las fuerzas armadas, la policía y las autoridades impositivas, así como las **agencias reguladoras** y aquellas agencias establecidas para financiar, desarrollar y controlar los servicios sociales y la seguridad social. Dicho de otro modo, estas actividades son aquellas sin las cuales nada tendría legitimidad frente al Estado y sin las cuales aquellos que ocupan cargos en el núcleo estratégico serían considerados como usurpadores, como habiendo tomado posesión de los mismos para beneficio propio (Bresser, citado por Peter Spink: 2001, 23).

3) Servicios no exclusivos, son todos aquellos que el Estado suministra pero que, en la medida en que no implican el ejercicio específico del poder estatal, pueden ser suplidos, en un marco orientado y controlado, por otras organizaciones públicas no estatales, por organizaciones no gubernamentales y por el sector privado. Aquí la cuestión no es la privatización de servicios, sino

su publicitación, en el marco conceptual de un espacio público que no es estatal ni paraestatal (Bresser, citado por Peter Spink: 2001, 24).

4) Producción de bienes y servicios para el mercado, esta es una actividad que fue siempre dominada por empresas privadas, sin embargo, en el siglo XX el Estado intervino fuertemente en esta área, principalmente en el monopolio de los servicios públicos objetos de concesión, pero también en sectores de infraestructura, industriales y de minería con elevadas economías de escala. El motivo fundamental por el cual el Estado intervino en esta área no fue ideológico, pero sí práctico. Y este motivo práctico tuvo un doble carácter: por un lado, el Estado invirtió en sectores en que el peso de las inversiones excedía las posibilidades del sector privado; por otro, invirtió en sectores monopólicos que podrían autofinanciarse a partir de sus elevadas ganancias (Bresser: 1998, 529, y Bresser, citado por Peter Spink: 2001, 25).

En segunda instancia, Bresser (1998: 517-518) identifica que la reforma del Estado comprende cuatro problemas interdependientes: a) problema económico-político, tiene que ver con la delimitación del tamaño del Estado, esta delimitación abarca las ideas de privatización, publicitación y terciarización; b) problema redefinición del papel regulador del Estado - económico-político-, aquí la idea de desregulación se vincula con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado; c) problema económico-administrativo, hace referencia a la recuperación de la gobernancia –governance- o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas. Es decir, el aumento de la gobernancia conlleva la superación de la crisis fiscal y la superación de la forma burocrática de administrar el Estado; d) problema político, alude al aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar, en éste el aumento de la gobernabilidad incluye dos aspectos: uno, la legitimidad del gobierno ante la sociedad y, dos, la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses.

Al analizar estos cuatro problemas se intenta tener un marco que sirva para la reconstrucción del Estado. Pero enfatiza que es fundamental circunscribir este marco en un régimen democrático, Asimismo, la reforma del Estado requiere fundamentación empírica y teórica, por ello, el análisis de la reforma y sus instituciones debe partir de una lógica de control económico y social. La premisa central en la que basa Bresser su planteamiento es que “el Estado es fundamental para promover el desarrollo”, y la adecuada en una serie de modelos para; 1) hacer la distinción entre las actividades exclusivas del Estado y los servicios sociales y científicos; 2) diferenciar la definición de una propiedad pública no estatal entre la propiedad estatal y la privada; 3) **conceptualizar las nuevas instituciones que definirá el nuevo Estado que está surgiendo**; 4) trazar las principales formas de control o coordinación económica y social existentes en el capitalismo contemporáneo; y, 5) trabar la **lógica del abanico de mecanismos de control** que fundamenta la elección de instituciones y formas de actuación del Estado (ídem: 518).

En esta línea sobre la reforma del Estado y, en lo particular en la modalidad de la administración pública centrada en la creación de agencias reguladora Peter Spink (2001) desarrolla el modelo de Bresser. Tomó como punto de partida la relación entre el núcleo estratégico y las agencias de regulación. Desde el punto de vista de la administración pública gerencial, el núcleo estratégico “está conformado por diferentes **dispositivos institucionales** a través de los cuales se definen, y en último término se controlan, las leyes y las políticas” (ídem: 79). Con respecto a las agencias reguladoras, éstas son relativamente nuevas, han surgido con la privatización de la producción industrial y de materias primas y con el uso de contratos con concesionarios, para lo cual observa dos enfoques. El primero, focaliza el área en la cual las agencias reguladoras operan, y el segundo, tratan de la naturaleza de la innovación organizacional e institucional como tal. En el ámbito de las áreas identifica tres: 1) tiene que ver con las políticas de apertura del mercado, éstas han sido un rasgo característico de la desregulación latinoamericana y son altamente sensibles a las cuestiones globales en el marco de la regulación del comercio mundial. Aquí la **determinación** del área debe recaer en una agencia que ya haya comenzado a tomar decisiones y a

generar resultados (experiencia previa); 2) es una consecuencia directa de la extensa privatización de servicios públicos en asuntos tales como la generación, transmisión y suministro de electricidad, transporte, suministro de agua, telefonía y otras áreas de la comunicación; y, 3) incluye el monitoreo y el control ambiental. Respecto de las dos primeras áreas, Spink plantea dos elementos clave para explicar los resultados de las agencias; por un lado, tuvieron que existir capacidades y recursos previos disponibles en el Estado o en las organizaciones del sector público responsables del servicio, que podían ser transferidas a las nuevas agencias; y, por otro lado, la reacción del público sobre las áreas privatizadas se hizo sentir con posterioridad, esto es en relación con la calidad de los servicios privatizados, en lugar de hacerlo antes en respuesta a la problemática planteada por el servicio en sí. Las agencias ambientales, por el contrario, generalmente han estado existiendo desde hace varios años y han elaborado su propia agenda. Ellas ofrecen un contraste interesante con la camada más reciente de cuerpos reguladores de servicios públicos.

Ampliando esta mirada de la Reforma del Estado (Francisco Longo y Koldo Echebarria: 2001, 97-151) sitúan el análisis en la relación entre la nueva gestión pública y el núcleo estratégico del gobierno. La preocupación central de estos autores es cómo se fortalece al núcleo estratégico del gobierno, para ello definen a éste como el "ámbito propio de las funciones superiores de administración y de gobierno, basadas en la definición de prioridades, la elaboración de políticas, la asignación de recursos, la regulación y el control de ejecución" (ídem: 108). Sin embargo, sugieren que no es fácil precisar a qué modelo responde el diseño estratégico de gobierno y, por lo tanto exploran a través del instrumental de la nueva gestión pública (que el CLAD denomina administración pública gerencialista) si a través de ésta se puede fortalecer a dicho núcleo. Asimismo observan que la reforma del Estado ha prestado escasa atención a dos aspectos: el primero, se ha otorgado poca atención a la problemática del diseño de los núcleos estratégicos y, segundo, el management se ha ocupado poco del diseño del componente estratégico de las organizaciones y cuando lo ha hecho ha dado por supuestas condiciones de certidumbre, estabilidad y racionalidad de los actores que no son las que

presiden las tareas del núcleo estratégico del Estado. Aunado a ello anotan, que una de las limitaciones del pensamiento gerencialista tiene que ver con la dificultad para determinar aquellas áreas de actividad donde las fronteras entre política y administración son arduas de precisar, abriéndose un frente interminable de conflictos entre legitimidad política y de gestión. De igual forma, consideran que es difícil estandarizar comportamientos y resultados en actividades donde la intervención pública persigue múltiples objetivos y el real impacto es difícil de medir.

En esta dirección (Carlos Stark: 2001, 153-253) pondera que la reforma del Estado debe contemplar de qué forma los sistemas y procesos de gestión pueden incidir en una mejora significativa del desempeño institucional en el núcleo estratégico del Estado, en particular, en las agencias de regulación. Para este autor la "regulación es consustancial al de la reforma del Estado". Observa que:

De hecho, las reformas de los últimos años han estado asociadas a una reducción del rol del Estado como productor directo, una transferencia de protagonismo al sector privado y un fortalecimiento del rol regulador del Estado en el marco de las nuevas realidades vinculadas al progreso tecnológico y la globalización. Esta regulación no es la misma de los sesenta o setenta. No se orienta a reemplazar el mercado cuando éste falla, sino a apoyarlo, profundizarlo, complementarlo y, en no pocas ocasiones, crearlo, contribuyendo así a reducir los costos de transacción derivados de la información asimétrica e insuficiente, asociada, por lo general, a los sistemas de gestión burocrático-centralizados. Implica, además, desarrollar la institucionalidad y las organizaciones capaces de cumplir efectivamente con la tarea señalada, en algunos casos creándolas y en otros modificando las existentes para adecuarlas al nuevo escenario. En efecto, una vez superada la polarización entre visiones estatistas y liberales, los gobiernos de la región se han visto enfrentados al desafío de "reconstruir" el Estado (Bresser, 1998). ***Esta reconstrucción supone, entre otras cosas, desarrollar la capacidad estatal de regulación tanto en su misión como en sus sistemas de gestión***⁴⁷ (idem: 153-154).

En esta visión Koldo Echebarría (2000a: 1-12) ve que la reforma del Estado tiene una dimensión relevante que sería la reforma Administrativa. Especifica que

La reforma del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías. Por un lado, están las reformas que afectan al diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas. Por otro lado, las reformas pueden

⁴⁷ Las cursivas y negrillas se resaltaron para conectar con el objeto de estudio de esta investigación.

centrarse, no tanto en el proceso como en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. A las primeras les llamaremos reformas institucionales y a las segundas reformas sustanciales (ídem: 2). Las reformas institucionales pueden subdividirse en dos grandes modalidades, la reforma política y la reforma administrativa. Las reformas sustanciales se vinculan con el contenido de la acción pública, redefiniendo sus fines, objetivos y alcances (Echebarría: 200b, 1-4)

El autor registra dos grandes transformaciones del Estado contemporáneo. Una es la reforma liberal fundamentalmente en el ámbito institucional, instaurando dispositivos como la separación de poderes, el principio de legalidad, el control judicial o la ordenación de una función pública profesional e independiente, es decir, asegurando un modo de desempeño de los poderes públicos coherente con la preservación de los derechos y libertades individuales. La otra es, la construcción del Estado del bienestar, por el contrario, se ha basado en innovar y ampliar el contenido de la acción pública, poniendo el énfasis en la redistribución, la solidaridad, la ciudadanía social o la corrección de los fallos del mercado. Es de observar que en esta reforma el Estado adopta un nuevo papel ante la sociedad que modifica profundamente al Estado y a la propia sociedad. Aquí la reforma administrativa es, junto a la reforma política, una de las grandes modalidades en las que se puede subdividir la reforma institucional del Estado.

A estos enfoques es necesario señalar que las transformaciones del Estado son respuestas a los cambios experimentados en la sociedad contemporánea. En esta dirección, Raúl Uvalle (1997) analiza que las transformaciones del Estado son indicativos del auge o disminución de las potencialidades tanto públicas como privadas, son cambios radicalizados en las condiciones objetivas de poder y con los tipos de proyectos concebidos para dar una nueva relación a la interacciones públicas y privadas. Destaca Uvalle, que "la vida del Estado no es un reflejo de su relación con la sociedad. Es el resultado de complejas relaciones dadas entre los grupos y las organizaciones" (ídem: 37). Por ello, las reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegurar su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales. A través de esta argumentación, enfatiza que la reconstrucción institucional del

Estado se inscribe en la lógica de su permanencia y cambio, dado que su misión en la sociedad civil tiene que relacionarse con el juego y la distribución del poder (2007b: 68-69). En consecuencia, los Estados son instituciones que responden a imperativos de conservación, pero al mismo tiempo deben acreditar un conjunto de capacidades que permitan la transformación de las relaciones de poder con visión de corto, mediano y largo plazo. Con esta idea de capacidades el Estado debe reconstruirse, lo que significa no ceñirse solamente a sus formas constitucionales, sino que es importante destacar cómo se ejerce el poder con base en las reglas democráticas (ídem) y como se enlaza con el proceso de pluralidad:

En consecuencia, el Estado contemporáneo es un Estado más abierto al cambio político, económico y social, lo cual permite que sea valorado como una institución que no sólo se rige por atribuciones, competencias y funciones, sino que toma en consideración los pesos y contrapesos que hay en la sociedad y el régimen político para no quedar girando en su propio eje (2007b: 71).

Otro ángulo de la reforma del Estado lo aporta Josep Colomer (2002: 57-65). Este la sitúa en el terreno de la gobernanza, es decir, en el buen gobierno. Distingue dos elementos básicos para producir buena gobernanza: 1) los sistemas electorales; y, 2) las relaciones entre instituciones, especialmente la relación que fomente cooperación entre la Presidencia y el Congreso, también entre el Gobierno Federal y los estados. Subraya en su perspectiva que la cooperación entre instituciones es necesaria para evitar el conflicto, para evitar la parálisis legislativa y gubernamental, para que haya una toma de decisiones políticas efectivas, con un amplio apoyo social. Pero esta reforma institucional necesaria sería insuficiente si no va acompañada de una amplia revisión de los sistemas electorales.

La reforma del Estado, a su vez, puede caracterizarse (Garretón y Cáceres: 2002) en dos vertientes: 1) naturaleza del Estado, incluye el nuevo papel y funciones que éste tiene en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones; y, 2) concreción de políticas y procesos políticos orientados a la modernización del Estado. Estas vertientes tienen sus defensores, sin embargo, los autores señalan que en el nivel de los funcionarios públicos y los organismos internacionales se inclinan

marcadamente por la segunda corriente. Las desventajas de la modernización son su limitada visión que reduce la reforma a las acotadas agendas de los gobiernos y organismos internacionales; y sus efectos en el aparato estatal están aislados del contexto social. Dentro de esta vertiente modernizadora hay diversas modalidades de reforma, la principal responden a la corriente preocupada por la innovación del aparato estatal: 1) incluye distintos programas específicos de reformas que van desde la privatización a la liberalización económica y comercial, e incluye la reforma administrativa; 2) abarca lo político – electoral (Fernando Díaz Montiel, citado por María de Lourdes Flores Alonso: 2003).

Otro punto de vista es la contrastación entre reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política que formula (Garretón y Espinosa, 1992a y Garretón 2002b). Los autores observan que la reforma del Estado es identificada por algunos como modernización o en términos generales como transformación de la política. Apuntan también que históricamente existe un déficit de la reflexión teórica sobre el Estado⁴⁸. Por eso proponen una perspectiva analítica sobre la reforma del Estado, toman como punto de partida el análisis de las corrientes teóricas principales que intentaban, cada una a su manera, dar cuenta del Estado. Estas corrientes intentaban ligar teoría con estrategias y principios de acción históricos (Garretón y Espinosa, 1992a). La vertiente marxista asoció la idea del Estado como agente de dominación y de enajenación de la voluntad general de la sociedad. La otra vertiente, se agrupó en torno a la visión neoliberal, el común denominador era identificar a la sociedad civil con el mercado y se miraba al Estado como quien impedía la plena expansión de ambos, ello dio lugar a cuestionamientos al sentido mismo del Estado y, se propusieron diversas medidas que lleven a su reducción cuantitativa y a la disminución de su significación en la sociedad. Esta visión adquirió, un rango de principio y marcó las coordenadas de la reforma del Estado, que se planteó en tres momentos. 1) transformación del papel del

⁴⁸ Este análisis lo hizo en 1992 en el contexto de la coyuntura de las reformas neoliberales. Desde esta visión el Estado dejó de ser considerado como un actor principal. Aun que a finales de los 90s sobre todo en el ámbito de los organismos internacionales se recuperó en el análisis el rol del Estado, pero habría que decir, que dicha recuperación varía según las circunstancias históricas de cada país y principalmente de las características de los sistemas políticos.

Estado; 2) reestructuración del aparato institucional; y, 3) recorte de la dotación de personal. Estos momentos, fueron acompañados con privatizaciones, desmonopolización, desregulación y descentralización, con excepción de la última las otras llevaban la idea de afirmar la supremacía del mercado por sobre el Estado para optimizar la asignación de recursos (Garretón y Espinosa: 1992a, 7-8).

Estos autores desarrollan una teoría del Estado que pueda dar cuenta de las relaciones de éste con la sociedad a través de mostrar su compleja naturaleza y todas sus dimensiones. Sobre todo aquella dimensión institucional y simbólica que se cristaliza en relaciones de dominación. En función de ello, el Estado es dotado del monopolio legítimo de la fuerza y de poder coercitivo, convirtiéndolo en un actor relativamente autónomo y agente de desarrollo, integración y redistribución. Obteniendo a través de las instituciones y organizaciones reconocimiento legítimo como autoridad pública a lo largo de un territorio. Garretón y Espinosa resaltan que entre el Estado y sociedad existe una relación privilegiada mediante la política. A partir de esta relación se concibe la categoría de régimen político para señalar que esa relación se da a través de mediaciones institucionalizadas que resuelven los problemas de ciudadanía, formas de gobierno y procesamiento de conflictos.

A las relaciones entre Estado, política o sistema de representación y mediación, y sociedad civil o base social, articuladas institucionalmente por el régimen político, le denominamos **matriz socio-política, o matriz constituyente de la sociedad y los actores sociales** (Garretón y Espinosa: 1992a, 9).

A partir de estos argumentos, plantean que una reforma o transformación del Estado, debe hacer referencia, entonces, tanto a las diversas dimensiones del Estado que ya hemos mencionado, como a las diversas relaciones que se establecen en la matriz sociopolítica, de la que el Estado forma parte constitutiva. De ahí que a su parecer para comprender las transformaciones en los estados latinoamericanos en el marco de una reforma del Estado, resultante pertinente trabajar con una matriz sociopolítica dada las características de la región. De esta forma definen la matriz clásica en América Latina como:

...aquella que fusionaba dos o tres de las dimensiones de toda matriz socio-política, subordinando, eliminando o dejando escasa autonomía a las otras: ya fuera el caso de la identificación partido-Estado absorbiendo la sociedad civil; ya fuera el caso de la imbricación entre partidos y actores sociales presionando hacia el Estado; ya fuera el caso de presión directa de masas a través de liderazgos carismáticos eliminando el sistema de representación; ya fuera el caso de Estados a través de regímenes militares controlando la sociedad civil (idem: 9).

Para redondear la idea, señalan que esta matriz socio-política clásica, se extiende en la mayor parte de este siglo hasta iniciar procesos de descomposición en las últimas décadas, lo cual la asocia en parte al modelo de desarrollo hacia adentro⁴⁹, por un lado, y a lo que se ha llamado el Estado de compromiso, por otro. Dicha matriz se basaba también en un consenso sobre el rol interventor del Estado no sólo en la economía, sino también en su papel de organizador social y político, lo que ha llevado a algunos a denominarla "matriz estado-céntrica". De ahí que, sobre importancia este análisis, al señalar que el principal referente de la acción colectiva fuera el Estado, lo que le daba a la política un papel central en la estructuración de la acción social, cualquiera fuera la forma particular que adquiriera esa política según países y períodos.

...el papel fundamental del Estado como foco de la acción colectiva y agente de desarrollo y distribución, se caracterizó por que la expansión de sus funciones se hizo normalmente por "agregación" y casi nunca por re-estructuración o transformación interna. Así, sector o dimensión que se incorporaba al compromiso socio-político que se expresaba en el Estado, haciéndolo más inclusivo, implicaba una ampliación o agregación y superposición orgánico-institucional y no una reorientación de la acción y aparato estatal (idem: 9).

En síntesis, la expresión "matriz sociopolítica"⁵⁰ (MSP) (Garretón, Cavarozzi: 2004) es empleada para capturar los factores relevantes que subyacen en las relaciones sociopolíticas. Dicha matriz es un marco analítico para estudiar las nuevas formas, estructuras y pautas de gobierno estrechamente vinculadas a cambios perceptibles en las economías y sociedades de los países latinoamericanos. Es de alguna manera, un puente que analiza un estado de cosas y las transformaciones que experimenta ese estado de cosas. No es un paradigma, los autores ubican este marco como un tejido hipotético, como una aproximación y teoría de alcance medio que incardina procesos interrelacionados y comprensión del cambio como una

⁴⁹ También llamado ISI, es decir, Industrialización por sustitución de importaciones.

⁵⁰ La matriz sociopolítica constituye un tipo ideal para el trabajo de investigación.

forma de determinismo esencialista entre estructuras en beneficio de una causalidad histórica que atraviesa dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. Es para los autores una forma de volver a pensar las teorías del desarrollo en la región en relación con: 1) la construcción de la democracia política; 2) la integración social; 3) la inserción regional en la economía mundial; y, 4) la búsqueda de modernidad (idem: 15). Consideran que la matriz es una teoría o aproximación de alcance medio y rechazan la sobredeterminación estructural, entonces ésta surge como reacción a teorías y paradigmas de desarrollo excesivamente globales, construidos en torno a conceptos dominantes tales como modernización o dependencia. Los ejes principales de estas teorías globales del desarrollo eran económicos, pretendiendo suponer una base que explicara las tendencias y procesos actuales. De forma extensiva, observan que recientes tendencias en ciencia política como el determinismo de opción racional o enfoques neoinstitucionalistas implican riesgos alternativos, al buscar explicaciones demasiado estrechas de los cambios socioeconómicos y políticos: descontextualizan la esfera política y la separan de la realidad socioeconómica en que está enclavada. Finalmente, la MSP a decir de los autores pretende ofrecer un medio a través del cual se pueda efectuar el análisis de la autonomía como de las interconexiones de las esferas política, estatal, socioeconómica y cultural, evitando el riesgo de una excesiva descontextualización (idem: 16).

F) CAPACIDADES DEL ESTADO

Ensamblando ideas

En esta investigación la importancia de las capacidades estratégicas⁵¹ del Estado (CEE) tienen que ver con la perspectiva de recuperar al Estado como **bucle detonador** de las ventajas del **espacio regulativo**. La reimplicación de las capacidades estatales en el espacio regulativo responde a la necesidad de

⁵¹ Otra perspectiva de construcción de capacidades del Estado está asociada a los Estados fallidos o frágiles en tanto relación con el modelo normativo Hobbesiano-Weberiano de Estado, ésta opción suele enmarcarse principalmente en los estudios internacionales sobre la paz, pero en las últimas décadas se ha extendido a los estudios del desarrollo y la seguridad. Ver, Boege, Brown, Clements y Nolan. (2009).

construir estrategias de intervención como objetivo de política pública con la finalidad de alinear las nuevas formas de acumulación de capital y la provisión de bienes públicos en red en torno a una visión de desarrollo que se apalanque en la aproximación que denominamos *clusters del gobernar en redes*. Se trata de poner en perspectiva la centralidad que asume el estudio cognoscitivo de las CEE de cara a los desafíos que el desarrollo demanda al espacio regulativo.

El papel estratégico que se adjudica a las capacidades del Estado está relacionado con la relevancia de la reinserción, recuperación y recolocación del Estado en tanto *espacio* productor de bucles de aprendizaje en la interacción, cooperación y conflicto entre actores económicos e institucionales que se despliegan en el espacio regulativo. Este posicionamiento estratégico de las CEE busca marcar una diferencia conceptual y empírica que se manifieste en las capacidades estratégicas centradas en las sinergias del proceso político (PP) y las basadas en el proceso de las políticas públicas (PPP)⁵².

Dos tesis consideramos para vertebrar y encuadrar las capacidades del Estado. La primera parte de considerar al Estado como un conjunto de instituciones u organizaciones cuya matriz parte de las premisas -dominación, control, violencia y autoridad- de Weber y Hobbes pero subrayando que el Estado debe mirarse en una escala de grados diferenciados de autonomía frente a otros núcleos de poder social⁵³, lo cual permite graduar el peso de esas premisas relacionándolas en función de una autonomía relativa⁵⁴. Y la segunda, sitúa el enfoque del Estado en la sociedad haciendo énfasis en el *proceso*, ello significa mirar las luchas en curso entre coaliciones cambiantes y las reglas de conducta diarias; el axioma es que en ningún lado existe un conjunto único e integrado de reglas para guiar la vida de las gentes. El Estado visto en esta perspectiva se centra en las interacciones cargadas de conflictos de múltiples conjunto de directrices, formales e informales, que establecen

⁵² Este también será llamado *proceso de formulación de políticas PFP*.

⁵³ Esta perspectiva que trata al Estado a partir de situar diversos grados de autonomía frente a otros centros de poder social es relevante para esta investigación, ya que nos parece que el Estado no tiene plena autonomía como ciertos enfoques plantean.

⁵⁴ Esta perspectiva es seguida con sus variantes por Skocpol (1989), Evans (1992), Evans, Skocpol y Rueschemeyer (1985), Mann (1984) y Tilly (1990).

cómo actuar y que son promovidas por diferentes agrupaciones de la sociedad (Migdal: 2011, 27-28). Asimismo, esta segunda mirada engarza la propuesta estratégico-relacional del Estado, define a éste como una relación social y cuyas capacidades reflejan el cambiante equilibrio del poder y ponen de manifiesto que para ser eficaces dependen siempre de sus vínculos con fuerzas y poderes que existen y operan más allá de las fronteras formales del Estado (Jessop: 2008, 46).

¿En qué contexto se recupera el debate sobre Estado y por ende sus capacidades? En el marco de la caída del muro de Berlín, Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985,1989) y Evans (1992,1996) resituaron la importancia que juega el Estado en el desarrollo poniendo énfasis en su autonomía, sus estudios se concentraron en ciertos países del Este de Asia - Taiwán, Corea y Japón, observaron que el rol del Estado en la promoción del desarrollo y el mercado era fundamental. La distinción que observaron radicó en que la relevancia del Estado, ya no era tanto para garantizar los derechos universales de ciudadanía que estructuraron el Estado de bienestar (como apuntó Marshall, 1998 [1950]) con el propósito de reforzar los campos de la legitimidad social, más bien la importancia del Estado recayó en estructurar y fortalecer las formas de coordinación y redisciplinamiento de los actores involucrados en los diferentes procesos de acumulación (Evans, Rueschemeyer y Skocpol: 1985). En esta dirección, Güemes, Fernández, Magnin y Vigil (2006) citando a (Matus: 2002) sugieren situar la relevancia del Estado desde el fortalecimiento de las áreas burocráticas específicas y de una fuerte inserción social, bajo este contexto el Estado actuó **capitalizando legados**, pero también **redefiniendo aprendizajes** a nivel de los actores financieros y productivos a fin de orientarlos hacia un consistente y sostenido proceso de industrialización y crecimiento.

En contraste, en estas mismas décadas bajo los postulados del Consenso de Washington se llevaron a cabo drásticos procesos de privatización, liberalización y desregulación principalmente en América Latina, Europa del Este y África. La profundidad de estos cambios instaló con una fuerza sin precedentes al mercado y su lógica de autoregulación como ejes del

desarrollo, lo que implicó desplazar y ajustar al Estado y, colocarlo en un segundo plano⁵⁵. Los resultados y efectos del mercado como rector del desarrollo se tradujeron en una compleja gama de distorsiones y pérdida de bienestar social, pero sobre todo los objetivos de crecimiento económico y mejoría de las condiciones de desarrollo no se cumplieron o se cumplieron parcialmente en términos de estabilidad macroeconómica. No fue sino hasta finales de los 90s cuando el Banco Mundial (1997: 1) recapitula: un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios y las normas institucionales para que los mercados prosperen y las personas tengan bienestar, en su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social, así el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso.

¿Qué factores determinaron o influyeron en la recuperación del Estado y replantearon el lugar estratégico de sus capacidades? Castells y Hall (1994), Castells (2005), Harvey (2004, 2007a y 2007b), Jessop (2008) y Brenner (2003) sostienen que la globalización anclada en la revolución tecnológica puso en marcha una emergente etapa del desarrollo capitalista o nuevas formas de acumulación de capital, cuya nota *distintiva* ha venido dada por el despliegue de formas, dinámicas y flujos asociados a la: innovación de las tecnologías; sociedad de la información; economía del conocimiento; sistema financiero y espacios regionales. Agrupados o encadenados estos flujos, suelen identificarlos como el nuevo espacio de acumulación flexible caracterizado por el encuentro de nuevas condiciones de reproducción del capital y nuevos patrones de regulación que incorporan a las formas de coordinación política y de mercado, la coordinación a través de redes.

En el contexto de recuperar al Estado aludimos a la necesaria perspectiva de una reestructuración escalar (nacional, local, regional, global) del Estado en tanto espacio estratégico relacional en el que adquiere

⁵⁵ Años después este hecho empíricamente planteó que la intervención del Estado se redujo en términos de un reajuste relacionado con el alcance de la misma, pero dada la naturaleza de los cambios se requirió de una contundente intervención.

significados novedosos el ensamble entre acumulación flexible y la provisión de bienes públicos en red. Güemes, Fernández, Magnin y Vigil (2006) sugieren que la reestructuración escalar del Estado implica redefinir el rol de las diferentes instancias del Estado, así como sus interacciones y funciones estratégicas bajo una creciente e ininterrumpida interpenetración de las mismas. Para estos autores la recuperación del Estado tiene como punto de partida poner en perspectiva las capacidades del Estado, para ello sitúan su análisis en el modo de acumulación flexible que encuadra al modelo de producción posfordista. Desde esta perspectiva, las capacidades estatales se encuentran determinadas por los legados de políticas y los aprendizajes sociales. Uno de los planteamientos que hacen, es que las capacidades se expresan en el acoplamiento de trayectorias, en el fortalecimiento de las densidades institucionales y en las actuaciones cooperativas en red. Así los legados o los aprendizajes pueden incidir favorablemente o bloquear las capacidades. A juicio de Güemes, Fernández, Magnin y Vigil (2006) los legados y aprendizajes tienen raíces institucionalistas, al recoger de varios autores (Polany, Veblen, Granovetter, Zysman y Weir y Skocpol) dan cuenta de cómo, a través de determinadas trayectorias históricas, se edifican determinados procesos institucionales que tienen un impacto fundamental en el comportamiento y el desarrollo de los países. Subrayan que este planteamiento permite comprender “que las especificidades tanto de las trayectorias como de las articulaciones sociales e institucionales, son los resultados de determinados ***policies legacies***, es decir, legados procedimentales y lecciones políticas de antiguas medidas. Así los ***policies legacies***, llevan consigo aprendizajes sociales ***-social learnings-***, traducidos en un complejo de conocimientos prácticos -en los que está presente una predisposición a la reincidencia-. Subrayan que este hecho produce densidad institucional, que se acompaña de un cuerpo de interdependencias no negociadas -untraded interdependencies- que alimenta, a su vez, las acciones de cooperación en red. De esta forma, sostienen que las capacidades del Estado se encuentran fuertemente condicionadas a los aprendizajes sociales emergentes de las particulares trayectorias históricas (con sus ***policies legacies***) en las que se encuentran los actores económicos y sociales que participan en el espacio de los estatal (págs. 21-23).

Güemes, Fernández, Magnin y Vigil (2006) introducen una correlación entre atributos de la estatidad y el desarrollo de las capacidades, la cual resulta central en la argumentación de esta tesis. Para re-situar al Estado es necesario reconocer la relevancia adquirida por la calidad y fortaleza con que cuentan las estructuras estatales que operan en el espacio del Estado. De ahí, que recuperar el rol central del Estado implica la búsqueda de dirección de los procesos de desarrollo, la búsqueda de esa dirección está directamente vinculada con las capacidades históricamente construidas en las estructuras que forman el Estado. Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) plantean que recuperar el Estado impone identificar la habilidad de las autoridades estatales para emprender determinadas tareas. Más aún resaltan que las debilidades o fortalezas de los Estados, están íntimamente vinculadas con sus capacidades históricamente desarrolladas, precisamente a través de esos aprendizajes. Resulta entonces vital reconocer que los policios legacies y el cuadro de aprendizajes históricamente desarrollados marcan, a su vez, tanto especificidades institucionales, como capacidades estatales. Poner en perspectiva este enfoque es estratégico ya que un Estado con altas capacidades no viene dado por su volumen, el cual suele operacionalizarse a través del coeficiente gasto público/producto bruto interno (Rodrik: 1998 citado por Güemes ídem 2006) sino por la fortaleza adquirida por sus instituciones y las redes de articulación desarrolladas históricamente por el Estado con los actores económicos. Continuando con Güemes (idem: 2006) proponen un enfoque de capacidades estatales el cual fusiona elementos de (Weber, Polanyi, Mann y Granovetter): el basamento de las capacidades estatales, tiene lugar a partir de una tan necesaria como retroalimentaría asociación entre una autonomía en las estructuras centrales de decisión estatal y una penetración de dichas estructuras en el escenario económico social, a través de sólidas interacciones con los actores económico social que configuran esos escenarios (pág. 34). Resaltan de Evans el término **autonomía enraizada**, a través de este proponen dos tipos de capacidades: 1) capacidades internas: centradas en el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los recursos y la dinámica organizacional; y, 2) capacidades infraestructurales: basadas en el enraizamiento de las agencias estatales en el cuadro de acciones económicas

y sociales desplegadas en el espacio estatal. De esta forma, Güemes, Fernández, Magnin y Vigil (2006) desarrollan un modelo que pone en juego la correlación entre los legados políticos y los aprendizajes sociales y su incidencia en la construcción histórica de las capacidades internas y las capacidades infraestructurales.

A juicio de Theda Skocpol (1989) el estudio de las capacidades del Estado en el marco de situar nuevamente al Estado en el primer plano debe centrarse en áreas concretas de actuación de políticas, es decir, en investigaciones sectoriales. ¿Por qué esta postura?, al observar el poder del Estado halló que éste se manifiesta de forma desigual entre distintas áreas de actuación política. Para él las capacidades estatales deben mirarse en una perspectiva relacional: por un lado, los recursos e instrumentos, y por el otro lado, los entornos socioeconómicos y políticos los cuales se encuentran poblados por actores que tienen intereses y recursos determinados. Se trata de relacionar estructuras y actores. Skocpol plantea que las capacidades estatales muestran puntos fuertes y puntos débiles tanto de las configuraciones organizativas como de los modelos globales de actividad en juego. También las capacidades permiten observar una disección entre las estrategias o políticas del Estado y la posibilidad de aplicar las mismas. Por lo tanto, las capacidades del Estado revelan tres dimensiones: 1) la organización e intereses del Estado; 2) la especificación de la organización y los intereses de los grupos socioeconómicos; y, 3) las relaciones complementarias y conflictivas de los actores estatales y sociales.

Fukuyama⁵⁶ (2004) desde un enfoque instrumental sugiere que al construirse Estado se construye estatalidad, ésta comprende múltiples elementos como las funciones, las **capacidades** y los ámbitos de legitimidad. Define a las **capacidades del Estado** como *la capacidad para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, que equivale a los que se suele denominar capacidad estatal o institucional* (2004: 23). De alguna forma, argumenta que la capacidad está relacionada con la fuerza del

⁵⁶ El análisis de Fukuyama se inscribe en el marco de la debilidad o desplome de los Estados tras el final de la guerra fría.

poder del Estado. Insiste en que *la capacidad es un elemento de la estatalidad* y, que para comprender la capacidad y situar la estatalidad deben existir, a su vez, el alcance que son las funciones y los ámbitos de legitimidad⁵⁷. Sobre esta misma línea el Banco Mundial⁵⁸ (BM) al interrogarse qué camino lleva hacia un Estado más eficaz, responde que son las capacidades estatales. El BM define a éstas como *la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas con el orden público, la salud y la infraestructura básica*. Por su parte, la eficacia es el resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes (BM: 1997, 4). El Banco Mundial plantea dos estrategias para fortalecer las capacidades del Estado. La primera, tiene que ver con “acomodar la función del Estado a su capacidad”⁵⁹. Se trata de replantear la función del Estado a los aspectos fundamentales de la acción estatal. Pero aclara que no se trata de dismantelar el Estado o simplemente de elegir entre lo que no se debe y lo que se debe hacer, implica decidir también cómo hacerlo. La segunda, consiste en aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones políticas: se trata de reconstruir la capacidad estatal (1997: 3). Huber (1995: 49-51) entiende las capacidades del Estado como la fijación y cumplimiento de metas, al lado de la necesidad de una estructura de sociedad civil. Este autor señala que la fortaleza estatal no es únicamente relacional, de calidad contingente, sino también dependiente de las características estructurales del aparato estatal. De igual manera destaca que es necesario considerar un *set* de relaciones complejas para poder determinar la capacidad y efectividad del Estado para cumplir sus funciones básicas⁶⁰.

En esta misma línea instrumental, Hilderbrand y Grindle (1997) conceptualizan a la capacidad Estatal como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas como efectividad, eficiencia y sustentabilidad, en otras palabras son habilidades que reúnen los atributos: eficiencia, efectividad y sostenibilidad para lograr políticas. Pero aclaran que no

⁵⁷ Sugiero que los ámbitos de legitimidad pueden interpretarse como competencias.

⁵⁸ El inscribe su preocupación por retomar la importancia del papel de Estado en el Desarrollo.

⁵⁹ Esta estrategia la desarrollaremos con más detalle en la sección sobre las funciones del Estado.

⁶⁰ Funciones del Estado: 1) la defensa de la legalidad; 2) la promoción del crecimiento económico (acumulación); 3) el control de las demandas (legitimación); y, 4) la distribución de los recursos de la sociedad.

hay un consenso claro respecto de qué capacidades fortalecer y en qué contextos colocar recursos escasos. Grindle⁶¹ (1996) desglosa el concepto de capacidades del Estado en cuatro dimensiones relacionadas a las distintas funciones que ejerce el Estado: 1) **capacidad institucional**: está relacionada con la *competencia* del Estado para garantizar y fijar la realización efectiva del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas; 2) **capacidad técnica**: tiene que ver con la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas en general; 3) **capacidad administrativa**: hace referencia con la competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios; y, 4) capacidad política: guarda relación con la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad. Subraya que las capacidades no son cualidades esenciales de todos los estados, sino que las mismas varían notoriamente de un país a otro y en el tiempo.

Ampliando el prisma Ana Laura Rodríguez (2007) sugiere cinco áreas de tensión para definir a las capacidades del Estado. En la primera tensión recoge una acepción asociada a las **habilidades**, aquí identifica a Hall (2002) quien entiende a las capacidades como las habilidades para identificar necesidades y obtener recursos faltantes, así como para diseñar incentivos y crear oportunidades para un mejor usos de los recursos disponibles. Este punto de vista apunta a los requisitos previos o condiciones *ex ante* de la política pública, y no tanto a los atributos de las mismas. De igual forma, incluye a Morgan (1997) quien aporta una visión sistémica de las capacidades del sector público, ya que las interpreta como las habilidades de los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones en identificar y resolver problemas a lo largo del tiempo. Esta perspectiva apunta a la coordinación e interdependencia entre las actividades del aparato estatal con la sociedad civil y el mercado. La segunda tensión, anota diferenciar entre capacidades como variables y **procesos**. En tanto proceso el tiempo y la secuencia de eventos son aspectos centrales, se busca identificar la cadena o secuencia de eventos que producen Estados capaces, importa estudiar las secuencias que generan las

⁶¹ Des los distintos autores que trabajan sobre las capacidades del Estado, es Merilee Grindle la que cuenta con un soporte empírico.

capacidades estatales, su contexto y la interconexión. Desde este punto de vista las capacidades del Estado se conciben como ampliación o esfuerzos y construcciones para mejorar el desempeño del sector público. Para Weiss y Hobson (1995) las capacidades son vistas como los procesos de coordinación de las actividades del Estado y de los otros sectores sociales para juntar y establecer referencias mutuas. Coggnurn y Schneider (2003) concibe a las capacidades como producto o resultado de las acciones de las organizaciones públicas, algunos autores suelen relacionar las capacidades con los indicadores de desempeño⁶². La tercera tensión hace referencia a las capacidades **administrativas**. Estas se pueden mirar desde dos aspectos: uno es hacia adentro y, se refiere a los mecanismos de gestión de los recursos humanos; el otro es hacia afuera, y denota las habilidades del Estado para asesorar, formular, e implementar políticas públicas. En cuanto a la cuarta, se pone énfasis en las **dimensiones**, Grindle (1996) como hemos visto propone cuatro dimensiones: la institucional, la técnica, la administrativa y la política. Esta autora define a las capacidades del Estado como la habilidad para promover el desarrollo económico y consolidar un gobierno efectivo a través de esas dimensiones. Jenkins y Smith (citados por Rodríguez: 2007) incluyen la dimensión de la capacidad económica del Estado para desarrollar políticas públicas entendiendo por tal la habilidad para fomentar el desarrollo económico y obtener, mediante impuestos y otros instrumentos los elementos necesarios. Respecto de la dimensión institucional Joel Migdal⁶³ (considerado por Rodríguez: ídem) *sostiene que las capacidades estatales consisten en el control social, entiende a éstas como las reglas de juego de una sociedad, como los contratos y los derechos de propiedad, así como los hábitos y las definiciones de conducta aceptable, incluye aspectos muy dispares como la habilidad para regular el comportamiento social y extraer recursos para lograr dicho propósito*. La tensión quinta, ubica a las capacidades como **instrumentos de evaluación** de los modelos de gobernanza. Con relación a esta tensión, Rodríguez (2007) puntualiza que el estudio de las capacidades

⁶² A decir de Mizrahi (citado por Rodríguez: 2007) los indicadores de desempeño no son indicadores de las capacidades estatales.

⁶³ Migdal sitúa su referencia empírica en los países menos desarrollados.

del Estado es predominantemente normativo⁶⁴ y se inscribe en los enfoques sistémicos. Interesan las relaciones y el diseño general del sistema en el que las capacidades del Estado son manifestaciones de los modelos de gobernanza que adopta el sector público. Para Peters (2003) alude Rodríguez (ídem) comenta que las capacidades del Estado van más allá de la formulación de políticas, dado que tienen que ver con los temas fundamentales como la acción política y el control social. De ahí que la capacidad de gobernanza hace referencia al proceso de proporcionar dirección a la sociedad, especialmente donde el sector público ha abandonado su monopolio en la conducción de los asuntos relacionados con el interés público. Continuando con Peters, éste propone analizar a las capacidades con relación al diseño del sector público. Y la sexta tensión, llama la atención sobre la política como la variable ausente. Desde lo político, la capacidad del Estado puede entenderse como la habilidad para poner en la agenda y dar forma de política pública a las demandas de los grupos sociales, tomando decisiones que represente y expresen los intereses e ideologías de los mismos.

Finalmente Alonso (2007) y Repetto (2007) formulan una propuesta relacional de las capacidades del Estado. Alonso llama la atención de que los Estados deben ser vistos como actores y como espacios en donde se reflejan las demandas e intereses de los actores socioeconómicos, esto se traduce en que el Estado debe gozar de la suficiente autonomía para definir sus propios objetivos. Este enfoque del Estado como actor y espacio debe observarse para definir los marcos e instrumentos regulatorios con los que determinadas políticas buscan introducir mecanismos de competencia o proteger los derechos de los usuarios en distintas áreas (ídem). Subraya que la posibilidad de las agencias estatales de definir objetivos propios está estrechamente vinculada a la capacidad del Estado para realizarlos. Por ejemplo, si en un contexto socioeconómico donde el Estado debiera ejercer control regulatorio sobre poderosos actores privados no dispusiera de sólidas capacidades administrativas, la definición de objetivos propios se volvería una cuestión voluntarista. Con referencia a las dimensiones propuestas por Grindle, Alonso

⁶⁴ Considera las interrogantes ¿qué tipo de capacidades debemos favorecer?, ¿a quiénes debemos subvencionar a efectos de fortalecer las capacidades para diseñar y ejecutar políticas públicas? .

(ídem) sostiene que las mismas se pueden resumir en dos dimensiones básicas: 1) unificar capacidades técnicas – capacidades administrativas: se prioriza una mirada desde adentro del aparato estatal; y, 2) unificar capacidades institucionales – capacidades políticas: se pone en el foco en el nexo Estado-sociedad. Estas segundas son las que desarrolla como ***dimensión relacional de las capacidades estatales***.

A decir de Alonso (2007) la dimensión relacional implica la relación de las agencias estatales con determinados contextos socioeconómicos que deben enfrentar, y que están conformados por actores que encarnan distintos intereses y disponen de diversos recursos de poder. Analizar la capacidad del Estado en términos de inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas requiere no solamente mirar al interior de las estructuras estatales, sino sobre todo considerar los cambiantes equilibrios entre los recursos de poder que puedan movilizar en cada situación el Estado y los actores privados. Además sugiere Alonso que la relación entre el poder del Estado y el de los actores sociales no debe ser entendido como un juego de suma cero. La intervención del Estado en determinada arena pública es facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes. Así las capacidades estatales son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado despliega a largo plazo. De esta forma, se puede plantear la dimensión de las capacidades estatales como un proceso de institucionalización, el cual desarrolla y consolida habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo actúan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores. Una última nota que introduce Alonso (2007: 19) y que nos interesa remarcar tiene que ver con la sugerencia que hace a la definición de capacidades estatales instrumentales, argumenta que éstas deben complementarse con requisitos más sustantivos o procedimentales, ya que en condiciones democráticas los objetivos de las políticas, deberían resultar del debate y la deliberación pública, ello es característico de las políticas dirigidas a la generación de valor público o social (cita a Moore: 1998; Kelly y Muers: 2003). De esta forma, las políticas dirigidas a la creación de valor público deben adecuarse a las capacidades pertinentes para su realización.

Para finalizar Repetto (2003 y 2007) sitúa el tópico de las capacidades del Estado en el manejo de la **cosa pública**. Propone una definición de capacidades estatales asociada a la puesta en valor de lo público: *la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas* (cita a Mokate: 2002 y Moore: 1995). Esta definición considera la propuesta de Weiss (1998) la cual enfatiza a las capacidades estatales como la habilidad para adaptarse a los shocks y a las presiones externas. Asimismo, recurre a Migdal (1988) para quien la capacidad del Estado tiene que ver con la capacidad de los líderes estatales para utilizar los órganos del Estado con el fin de lograr que los integrantes de una sociedad hagan lo que ellos quieren que hagan. Para cerrar Repetto (idem: 46) comenta que en *la perspectiva relacional los individuos y grupos con ciertos intereses e ideologías, y con dotaciones específicas de recursos de poder, persiguen posicionarse de tal forma en el juego político que puedan maximizar sus objetivos materiales y simbólicos. La historia previa de esas interacciones también tienen su importancia, en tanto legados que reaparecen siempre a través de formas diversas cuando lo que está en juego es el modo, la intensidad y el signo de las interacciones públicas.*

F.1) PROCESO POLÍTICO

Vallès (2007: 45-47) propone que la política se puede abordar desde tres puntos de vista: 1) la política como estructura, trata de la forma en que una comunidad organiza sus actuaciones políticas, esa estructura revelan la arquitectura compuesta por instituciones y reglas por la que transitan comportamientos políticos; 2) **la política como proceso**, aquí se observa la secuencia de conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente, atiende a los comportamientos de diferentes sujetos, examinando sus motivaciones y sus formas de intervención: es la política en acción; y, 3) la política como resultado, es una combinación entre estructura y

proceso. Desde la perspectiva de la política como proceso Vallès define al **proceso político como la configuración de las conductas individuales y de grupo** (idem). Puntualizando aún más plantea que esta orientación se encuadra como el **proceso de decisión política** en tanto la política es una práctica colectiva que **se representa mediante un proceso o una secuencia de actividades y conductas que se encadenan y se influyen recíprocamente en el marco de interacciones, conflictos e intereses**. Dichas actividades y conductas se organizan y despliegan en los constreñimientos fijados por las instituciones. Entraña por tanto el cómo se organiza y cómo se formulan las reglas en un determinado momento en una comunidad (Vallès: 253-254). El proceso político contempla: a) cómo se explica la posición que un individuo adopta ante la política, a partir del examen de sus actitudes, valores, ideologías y culturas; b) qué perfiles representan los miembros de una comunidad cuando se relacionan con la actividad política; c) qué formas de intervención política predominan en cada comunidad, encuadradas a veces en el marco institucional –que conocemos como conductas convencionales- al margen o en contra del mismo; y, d) qué actores colectivos –partidos, organizaciones de intereses, organizaciones no gubernamentales, etcétera- operan en el campo político y qué características les distinguen (idem: 254).

Otro ángulo del proceso político lo sitúa Bobbio (1992: 103) al estudiar el Estado desde la teoría del poder define al proceso político como **la formación, la distribución, el ejercicio del poder**. Desde la perspectiva del sistema social Parsons (1997: 113-117) sostiene que el proceso político forma parte del subsistema político, éste lo concibe analíticamente como *el aspecto de toda acción concerniente a la función de la búsqueda colectiva de metas colectivas*. A su vez, define a la meta colectiva como una relación relativamente óptima entre la colectividad y algún aspecto de su situación Intrasocietal o su ambiente Extrasocietal. En función de estos elementos, Parson define al proceso político como **un proceso de consecución de metas colectivas, el cual implica adoptar decisiones con respecto a la implementación de los valores de la colectividad, en relación con las exigencias de la situación** (116-117). Advierte que este sistema de adopción de decisiones produce políticas que

inciden de modo diferente en cada miembro, de forma general señala que esas decisiones favorecen a ciertos individuos más que a otros e imponen obligaciones variables que de algún modo reasignan los recursos. Este elemento de influencia diferencial no hace más que acentuar los compromisos de una colectividad con respecto a una meta y enfatizar la consistencia de aquellos mecanismos que justifican en el proceso político las decisiones más particulares dentro del marco de normas que proporciona legitimidad, persuasión y capacidad de integración (139-140).

El proceso político también ha sido estudiado por James Buchanan (1997) a partir de la teoría de la elección pública. Buchanan formula que la política debe ser analizada utilizando herramientas y presupuestos de la economía y apoyarse principalmente en el individualismo metodológico, el cual otorga un valor central a la teoría de la conducta de la elección individual en la economía (idem: 49). Este autor plantea que el individualismo metodológico desarrolló su presupuesto nucleador en función de la *interacción entre individuos y grupos*, de este modo la organización económica es resultante de la variedad de *procesos de intercambios* de los individuos (idem: 49). Trasladando estas ideas a la política, Buchanan sugiere que la estructura política se concibe como algo que surge de los procesos de elección de los participantes individuales, con ello sitúa a la conducta individual como el eje explicativo del proceso político y la determinación de los resultados. En el fondo este autor llama la atención para superar aquellas perspectivas que postulan que el proceso político es un medio para tomar decisiones políticas cuya finalidad es descubrir el interés público o interés general dejando fuera la comprensión e influencia de los intereses individuales, de ahí que considera que esta postura ha resultado poco factible para explicar el proceso político (idem: 50). A partir de estas razones propone que el proceso político **es un medio para conciliar intereses individuales y colectivos divergentes** más que la toma de decisiones políticas que buscan el interés público. De este enfoque se derivan dos juicios de valor, uno que hace referencia a que el Estado es resultado del consentimiento individual y dos que el **proceso político puede factorarse al nivel de las opciones individuales** (idem: 51).

En síntesis el proceso político *deriva de las decisiones tomadas por individuos racionales*.

F.2) PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una aproximación a las políticas

Antes de esbozar las líneas generales de la noción del *proceso de las políticas públicas* haré una breve referencia conceptual a las mismas. Las políticas públicas constituyen un campo cognoscitivo del proceso decisorio del gobierno (Aguilar: 2007). Al tratar de definir las necesariamente se tiene que enfrentar a una serie de prismas. Parsons (2007) sugiere que las políticas públicas definen, construyen cuestiones, problemas y la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas. Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) sostienen que éstas son respuestas a problemas sociales, pero sugieren relativizar este postulado para evitar que los asuntos públicos sean una especie de Estado-ventanilla⁶⁵. Desde esta óptica las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social que se ha articulado a través de mediadores⁶⁶ para discutirse en el proceso democrático de toma de decisiones, por lo tanto, el problema social es una construcción social y política que adquiere una dimensión pública en el proceso democrático (Muller: 2002). Mény y Thoenig (1992) las definen como un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado. En este sentido, Dye (citado por Parsons: 2007) dice que las políticas estudian qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto. Enfatizando esta perspectiva, una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a los largo del tiempo (Lemieux citado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone: 2008).

⁶⁵ Que se encargue de manera igualitaria y automática de todas las demandas sociales como sugiere la visión pluralista. (idem).

⁶⁶ Partidos políticos, medios de comunicación, grupos de interés, etcétera.

Problematizar el campo de las políticas públicas es esencial para situar a éstas como el resultado de la interacción de distintos elementos de distintos sistemas sociales. Tomassini (1996) sostiene que éstas surgen como el engranaje más relevante para promover y encauzar las demandas y transformaciones económico-sociales. En cinco planos destaca el papel de las políticas: a) estratégicamente contribuyen a configurar la agenda pública y revelan los grados de consensos y disenso; b) institucionalmente muestran la configuración del poder particularmente de las estructuras, funciones, procedimientos y dinámica de la acción del Estado; c) políticamente provocan alineamientos de las posiciones y fuerzas que integran dicho espectro, sus grados de convergencia o de antagonismo y, sus posibilidades de conflicto o de alianzas; d) desde la sociedad civil, en parte reflejan y determinan los grados de dialogo entre sociedad y gobierno; y, e) axiológico constituyen el instrumento social para poner en juego los intereses, opciones y valores. En síntesis Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) definen a las políticas públicas como:

...una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones de lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficios finales) (ídem: 38)

Esta definición tiene como elementos constitutivos: 1) solución de un problema público; 2) existencia de grupos objetivos en el origen de un problema público; 3) una coherencia al menos intencional; 4) existencia de diversas decisiones y actividades; 5) programa de intervenciones; 6) papel clave de los actores públicos; 7) existencia de actos formales; y, 8) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

Ahora bien el estudio de las políticas debe encuadrarse en un enfoque de análisis. Para Mény y Thoenig (1989) el análisis de las políticas públicas consiste en el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la

sociedad. Wildavsky (mencionado en Subirats ídem 2008) subraya que el análisis de políticas públicas es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar. Al respecto Parsons (2007) distingue dos tipos de análisis: 1) Análisis *del* proceso de las políticas públicas: éste implica cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas; y, 2) Análisis *en y para* el proceso de las políticas públicas: éste comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación. Estos dos tipos, señala Parsons (2007) retomando a Laswell, se decantaron y provienen de dos enfoques: a) en función del conocimiento *en el* proceso de las políticas públicas; y, b) en el conocimiento *del* proceso de las políticas públicas. A partir de esta referencia Parsons (2007) propone dos enfoque de análisis de las políticas públicas: 1) el Meta-Análisis que implica la consideración de métodos y enfoques empleados en el estudio de las políticas y su discurso y lenguaje, este enfoque constituye un análisis que se ocupa de la actividad del análisis, busca comprender la idea de que el análisis de las políticas públicas se vale de metáforas y modelos como recursos; y, 2) el Meso-Análisis que constituye un análisis intermedio o de enlace que se concentra en el vínculo entre la definición de los problemas, la definición de las agendas y el proceso de toma de decisiones e implementación, se centra en el análisis de problemas: de cómo se forman y enmarcan los problemas y cómo es que se convierten en temas o problemáticas dentro de la agenda de las políticas públicas.

Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) diseccionan tres corrientes del análisis de las políticas públicas: a) análisis de las políticas públicas y las teorías del Estado: esta corriente atiende a problemas relacionados con el surgimiento y naturaleza del Estado o la esencia de los político; b) funcionamiento de la acción de los poderes públicos o de la acción pública⁶⁷:

⁶⁷ Aquí entra la perspectiva de Parsons del análisis *de* la política (procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas) y del análisis *para* la política (desarrollo de un sistema cognitivo para y en los procesos de formulación y ejecución de políticas).

este enfoque se centra en los procesos de toma de decisiones y en las estrategias de los actores, en las herramientas de intervención pública, en las estructuras, procedimientos y formas institucionales y en los marcos cognitivos; y, c) evaluación de los efectos de la acción pública. A su vez, proponen a partir de estas tres corrientes un marco de análisis de política públicas como ciencia de la acción: se trata de revelar que las estrategias, los intereses y las formas de operar de los actores dependen de factores derivados de los recursos de que disponen y de su posición institucional. Esta perspectiva está en sintonía con el institucionalismo centrado en los actores el cual Scharpf (1997) es el más importante exponente. Dicho enfoque resalta tres características: 1) la política pública se sustenta en una lógica de la acción: es una arena en donde interactúan los actores; 2) integra la influencia de las instituciones en el comportamiento de los actores y en los resultados de la acción pública; y, 3) pone atención en los recursos que los distintos actores movilizan para hacer valer sus intereses.

Una vez expuestos estos rasgos generales introductorios de las políticas públicas desarrollaré el enfoque del proceso de las políticas públicas. Al interrogarse cómo se articulan los distintos intereses y cómo se resuelven los conflictos en la agenda de los asuntos públicos entre la sociedad el Estado y el mercado una respuesta es a través del analizar el proceso de adopción de decisiones. Es preciso puntualizar que el enfoque del proceso de las política no busca que *lo público y sus problemas*⁶⁸ expresado en la diversidad de interés en disputa y en la complejidad de los conflictos se reduzcan a un análisis relativo a la concatenación de una serie de etapas o secuencias, por el contrario, con esta perspectiva se busca revelar la dimensión del momento dialectico en que se deconstruye y construyen las múltiples posibilidades de los puntos de interacción y quiebres de un constante reacomodo de lo social y lo individual con respecto del proyecto colectivo que se busca imponer como hegemónico. Dicho lo anterior, la orientación hacia el *proceso* de las políticas públicas intenta encuadrar un análisis de las políticas públicas que engarce procesos y resultados sin desestimar pero modulando en términos explicativos

⁶⁸ Dewey citado por Parsons (2007) plantea que las políticas públicas tiene que ver con lo público y sus problemas.

las estrategias de poder. Esta orientación pone en perspectiva una interpretación de la política y el Estado, con ello seguimos a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008: 13) para quienes ***el proceso de una política pública implica un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado***

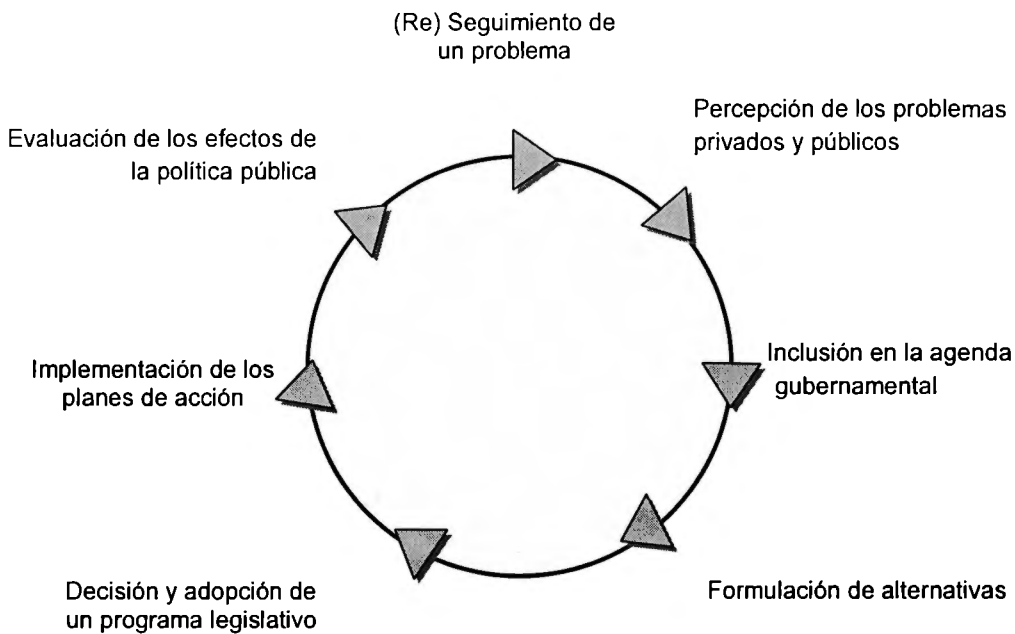
Las decisiones públicas son el punto crucial de una sociedad para canalizar los distintos intereses y visiones de los miembros que la integran. En perspectiva, las decisiones públicas son el resultado de un proceso histórico de concreción de los distintos valores, instrumentos, expectativas, conflictos, cooperación y estructuras de una comunidad. Según el contorno democrático o autoritario éstas representan la factibilidad de lo social, pero también el despliegue de las formas individuales, así como la síntesis de lo social y lo individual en un entramado de instituciones. Nora Rabotnikof (2008) lleva el análisis de las decisiones públicas hacia la producción de lo público: lo público sólo se construye en un marco de decisiones públicas. Para Parson el proceso de decisión pública tiene que ver con la toma de decisiones, lo cual hace referencia al proceso de elegir una determina opción, ello implica asignar valores en cada tiempo y espacio conforme lo marca el momento específico (2007: 273). Digamos que una regularidad de la vida social es la toma de decisiones públicas. Es poner en marcha el conjunto de maquinarias que componen lo social en una dirección común. Laswell sugiere que el análisis de las decisiones públicas se ocupa del quién obtienen qué, cuándo y cómo (2000). En términos generales ***el proceso de decisiones pública es el núcleo en donde se ponen en juego las capacidades estratégicas de los actores (individuales y colectivos), el espacio donde se calibra la distribución del poder, la arena donde las distintas legitimidades adquieren visibilidad concreta, el momento en donde se desplaza los imaginarios colectivos, el terreno donde el presupuesto canaliza la reproducción del capital y la plataforma para deliberar la asignación de bienes públicos.***

Un elemento vital en el proceso de decisión pública por sus implicaciones cognoscitivas y epistemológicas es qué se define y qué es lo que se define, al respecto Aguilar comenta:

...una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión. Pero quiere decir también, que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. No es lo mismo definir la pobreza, como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural....Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas (2000: 52, volumen III).

Desde dos puntos de partida pero mutuamente entrelazados se puede abordar el proceso de las políticas públicas. El primero, siguiendo a Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) consideran que la idea de proceso obedece a un planteamiento que propone la modelación de la políticas a través de "**un ciclo y sus productos**". Este modelo parte de la definición de las políticas pública en tanto un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales y específicas. Tomando como base esta definición los actores, la variable a explicar (dependiente) consistirá en el alcance y contenido de los diferentes productos de las políticas públicas y la variable explicativa (independiente) será la constelación de actores y su conducta, directamente influenciada por los recursos que pueden movilizar y el contexto institucional general. El ciclo de las políticas contempla las siguientes fases:

ILUSTRACIÓN 1 EL CICLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; y Varone, Frédéric (2008).

Muller (citado por Subirats *ibídem*) aconseja que la perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un esquema dirigido y no como un esquema rígido: la presentación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar sentido. Parsons (2007) sitúa la orientación del análisis en el *proceso* de las políticas públicas en las aportaciones de cuatro autores: a) Laswell introduce un enfoque multidisciplinario que caracteriza al proceso de las políticas como una serie de etapas; b) Herbert Simon propone que las políticas públicas constituyen la toma de decisiones centradas en la idea de una racionalidad limitada; c) Charles Lindblom bajo la perspectiva del *incrementalismo* propuso un modelo que toma en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas. El proceso de las políticas públicas no obedece a una serie de pasos deliberados, ordenados, más bien, la formulación de políticas es un proceso completamente interactivo que carece de principios y de fin que debe considerar las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés, pero también

las fuerzas más profundas que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas; y, d) Easton al incorporar su modelo de sistema político plantea una aproximación al proceso de las políticas públicas mediante un modelo de los insumos (inputs) entradas en forma de demandas social y su conversión en resultados (outputs) e impactos de las políticas públicas. Asimismo, Parson señala que dentro del modelo estructural funcional o sistémico destaca la propuesta de Almond y Powell, estos autores formulan un modelo de sistema político compuesto por insumos (articulación de intereses), **funciones de procesos** (agregación de intereses, formulación de políticas, implementación y adjudicación de las políticas) y función de las políticas públicas (extracción, regulación y distribución). Esta visión recupera la importancia que tienen las instituciones.

Otro rasgo del enfoque del ciclo de las políticas que es importante considerar se deriva de la propuesta de marco de análisis de las políticas públicas de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008). Ellos ofrecen la noción del **espacio de una política pública o espacio de interacción**. Aquí la política pública se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que constituyen una red compleja de interacciones en la que se cruzan interacciones horizontales (actores en un mismo nivel) y verticales (actores ubicados en multiniveles). En ese espacio se encuentra distintas interacciones provenientes de actores e intereses muy diversos, por ello, no puede ser un espacio neutro, ya que produce efectos en las conductas y en las modalidades de las acciones puestas en juego. Cobra relevancia que el espacio de la política pública se determina entre otros factores por la lógica del Estado de derecho. En suma el **espacio de una política pública**, *“es el marco [...] estructurado, formalizado y poblado por actores políticos públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas”* (idem: 57). Añaden que es posible identificar en el espacio un núcleo de actores que al margen de los conflictos pretenden controlar ese espacio a través de conformar comunidades de políticas, las cuales, a su vez, pueden conformar coaliciones promotoras.

El segundo punto de partida a desarrollar sobre la perspectiva del **proceso** de las políticas públicas es el de mayor relevancia para esta investigación. Teórica y empíricamente se sustenta en los distintos planteamientos que hemos hecho anteriormente y propone distinguirse a partir de colocar y relacionar en otro orden de cosas los factores a analizar. Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006) dan cuenta que las reformas neoliberales basadas en el Consenso de Washington que se implementaron en la década de los 80s y 90s en América Latina diseñaron políticas públicas en función de una perspectiva tecnocrática centrada en el contenido y orientación de las mismas, así mismo, en ese contexto se presupuso que dichas políticas eran elegidas por formuladores de políticas benévolos. La premisa que se generalizó consistió en formular que el “desarrollo dependía del contenido y orientación de las políticas públicas”, estos factores se convirtieron en las claves para comprender las variables económicas y sociales. Es decir, el desarrollo estaba determinado por el contenido y orientación de las políticas públicas económicas y sociales que encontraban su sustento en los postulados del Consenso de Washington (privatización, desregulación y liberalización). Esta visión dejó de considerar como relevantes los aspectos políticos y los procesos en la formulación de las políticas.

¿Qué consecuencias resultaron de este modelo? Los autores en mención analizan a través de una serie de evidencias que en términos generales los resultados obtenidos tras las reformas fueron frustrantes frente a la envergadura de las necesidades sociales más apremiantes por alcanzar una meta de crecimiento sostenible con equidad. ¿Cómo explicar esos resultados? Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006) proponen que el paradigma del contenido y orientación de las políticas como factores explicativos del desarrollo fue rebasado por las características distintivas de los sistemas políticos. Las instituciones políticas y los procesos salieron a la superficie como los factores explicativos de mayor peso en la formulación e implementación de las políticas públicas frente al contenido y la orientación. Este hallazgo detonó un cambio de paradigma colocando al **proceso** como el eje en donde se debaten, aprueban y aplican las políticas públicas. Este proceso de adopción e implementación de políticas tiene lugar en el marco de sistemas políticos en los

cuales se produce una compleja interacción entre actores que están influenciados por las instituciones y las costumbres políticas. Estos autores postulan una estructura analítica en la que las instituciones y las prácticas políticas ayudan a explicar por qué las reformas son duraderas, por qué las políticas no dan buen resultado o por qué algunas pueden adaptarse mejor a las circunstancias. Incluyen también a las convicciones y actitudes de los ciudadanos, así como la de los líderes.

La premisa que formulan es: que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas (idem: 4). Sostienen que los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables, se trata de situar que el proceso político determina o influye decisivamente en la formulación de las políticas. Hasta ahora, la desvinculación de ambos procesos ha dado lugar a reformas fallidas y expectativas frustradas. Parten de analizar la operación de los mecanismos institucionales y de los sistemas políticos y, de la manera en que estos dan forma a las funciones y a los incentivos de los diferentes actores que participan en los que llaman el **proceso de formulación de políticas (PFP)**. Este proceso contribuye a configurar los resultados de las políticas. Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne sostienen que el PFP ayuda a comprender las complejas variables e interacciones que entran en juego cuando se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política. Insisten que el éxito de una política pública no puede juzgarse a partir de sus atributos teóricos o técnicos, sin considerar el contexto institucional, político y cultural en el que se aplica. Por lo tanto, se vuelve esencial comprender la forma en que operan los PFP y su impacto en los resultados que se obtienen. Destacan que el PFP tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en especial en la *capacidad* para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia siempre en favor del interés público (idem: 7).

Definen al **proceso de formulación de políticas como una sucesión de intercambios entre actores o jugadores políticos que interactúan en escenarios formales e informales** (2006: 11). Es un juego dinámico entre

actores que interactúan en escenarios múltiples (ídem: 25). Las políticas son vistas como endógenas y resultan del PFP haciendo hincapié en el funcionamiento de las instituciones políticas. En ese sentido, las instituciones y los procesos, a la vez, están situadas en estructuras económicas y sociales las cuales generan distintas configuraciones de actores, lo que de igual forma influye tanto en la formulación de las políticas como en la creación de las instituciones. En los sistemas políticos se relacionan las instituciones políticas y la formulación de políticas ya sean formales e informales. Con esta perspectiva, las **capacidades institucionales** resultan del acoplamiento entre instituciones políticas y el proceso de formulación de políticas, con ello, se da un desplazamiento en aquella concepción del desarrollo que obedecía a una función de acumulación de capital relacionada con la capacidad institucional asentada en el carácter formal de las organizaciones para conseguir recursos (ídem: 12). Ahora esa acumulación de capital por vía de las capacidades institucionales revela precisamente en sus múltiples dimensiones el acoplamiento entre las instituciones políticas y el proceso de formulación de las políticas. Esta postura se sustenta en los trabajos de North (1994 y 1995): las instituciones juegan un papel central para explicar el comportamiento social, económico y político. Por lo tanto, los autores citados (ídem 2006) se centran en el *impacto* que tienen determinadas configuraciones de las instituciones políticas sobre el proceso de formulación de políticas y, sobre las propias políticas. Avanzando se puede establecer una premisa metodológica: el proceso político expresado en las instituciones políticas intenta una aproximación explicativa (variable independiente) de las características del proceso de formulación de las políticas, así como el contenido y orientación de las mismas (variable dependiente). A su vez, plantea que una determinada regla o característica institucional depende de todo el conjunto de reglas y características institucionales.

Al desagregar su propuesta metodológica Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, agrupan una serie de características o variables claves de las políticas para situarlas como la variable dependiente: a) Estabilidad: la medida en la cual las políticas son estables en el curso del tiempo; b) Adaptabilidad: la medida en la cual pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las

circunstancias (cuán ajustables pueden ser las políticas); c) Coherencia y coordinación: el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación, y son coherentes con políticas conexas (en qué medidas son compatibles); d) Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación; e) Orientación hacia el interés público: el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general (en qué medida las políticas se orientan); y, f) Eficiencia: el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garantice altos rendimientos (en qué medida las políticas reflejan una asignación) (2006: 17 y 140). Al situar estas características clave en la variable dependiente buscan enfatizar que las políticas son respuestas contingentes al estado de situación en un momento dado. De ahí que la importancia de los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes antes de decidir sus respuestas, toman en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión (ídem: 17). La estrategia metodológica que proponen explica las características claves más que el contenido y el tipo de política, dichos aspectos clave, a su vez, están relacionados con diversas medidas de bienestar y desarrollo económico y definen el funcionamiento de las instituciones políticas.

Para ir sintetizando, el proceso de formulación de políticas se puede entender como un proceso de negociación e intercambios (o transacciones) entre los actores o jugadores políticos. Los intercambios obedecen a transacciones inmediatas o intertemporales, resulta estratégico que el tipo de transacción a que se comprometen los actores dependerá de las posibilidades que brinde el medio institucional (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne: 2006, 18). El comportamiento de los actores y la naturaleza misma de los intercambios dependerá de las preferencias y de los incentivos de los jugadores, así como de las restricciones que enfrentan. Los patrones interactivos tienden a los equilibrios, de esta forma las características de las políticas públicas depende del comportamiento de equilibrio de los actores políticos en el juego de la formulación de políticas. Insisten (Stein ídem 2006):

El comportamiento de los actores políticos en el PFP (que depende de las funciones que desempeñan, de sus incentivos y de las restricciones que enfrentan) está a su vez determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas (como el parlamento, el sistema de partidos o el poder judicial) y por las reglas institucionales más básicas (como reglas electorales y las constitucionales) que definen los papeles de cada uno de los jugadores, así como las reglas de interacción entre ellos (ídem: 18).

En esta perspectiva los PFP y las políticas son complejas en tanto se capta que múltiples actores (tanto formales como informales), con diversas *competencias y capacidades institucionales*, horizontes, incentivos y preferencias, interactúan en diferentes escenarios. Este modelo explicativo busca centrarse en la habilidad de los actores para llegar a acuerdos y cooperar. Qué condiciones favorecen la cooperación: a) tecnologías de agregación para relativizar la influencia de los actores; b) escenarios institucionalizados para el intercambio; c) horizontes temporales de largo plazo; y, d) tecnologías para asegurar el cumplimiento de las políticas (ídem: 20). El factor cooperación esta vinculado estratégicamente con el enfoque de los jugadores con veto, esta perspectiva se concentra en cómo cambiar las políticas a partir de reemplazar o modificar el statu quo. La premisa consistirá: ***cada sistema político tiene una configuración de jugadores con poderes veto cuya cantidad es variable, cada tipo de configuración de jugadores con veto limita la serie de resultados que podrían reemplazar al statu quo, las distintas configuraciones institucionales dan lugar a diversas configuraciones de jugadores con veto, entra más jugadores con veto menor capacidad de decisión, la cantidad de vetos aumentara cuando un sistema de gobierno tiene muchos puntos de veto institucionales actores políticos con intereses diversos que controlan esos puntos de veto*** (ídem: 21).

Esta línea argumentativa se refuerza con el trabajo sobre “el juego político en América Latina, el cual se interroga cómo se deciden las políticas públicas” que impulsan Scartascini, Spiller, Stein, Tommasi (2011). En términos generales buscan establecer la relación entre instituciones políticas, comportamiento político y las políticas públicas. El tronco epistemológico a desarrollar es “la economía política detrás del

proceso de formulación de políticas públicas”. Plantean que mediante el enfoque de la economía política se puede establecer el vínculo entre las instituciones políticas, los procesos de formulación de políticas y las consecuencias de las políticas (ídem: 1-2). Dos interrogantes esenciales sugieren: qué efectos producen las políticas públicas en los resultados económicos y sociales y, qué efectos genera el funcionamiento de las instituciones democráticas en los resultados políticos. A partir de este marco conciben a las políticas públicas no como simplemente objetos de elección para maximizar el bienestar de la población, más bien, sostienen que éstas emergen de un proceso de toma decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios. Las políticas son resultado del juego político o proceso de formulación de políticas PFP. La importancia del juego político es que éste puede contribuir a la estabilidad de las políticas o conducir a graves vaivenes, puede facilitar su adaptabilidad o llevar a la rigidez.

Scartascini, Spiller, Stein, Tommasi (2011) proponen un enfoque metodológico: “el rol de las instituciones políticas (variables explicativas) explica la configuración del proceso de formulación de políticas y los resultados de las políticas (variable a explicar)”. Dicho enfoque intenta completar la perspectiva predominante la cual centra la variable explicativa en las presiones de los actores externos y los grupos de interés. El factor clave de esta mirada alternativa sobre las instituciones enfatiza el rol de la **cooperación** entre los actores políticos que participan en el PFP. Es decir, en el marco teórico de la cooperación sitúa los procesos de formulación de políticas, sus determinantes institucionales y su impacto sobre las políticas. Con ello buscan ir más allá de equilibrio parcial, sino de avanzar hacia un análisis de cómo interactúan los diversos componentes del entorno político institucional (ídem: 5). Se interrogan por qué algunos países son capaces de implementar políticas estables a lo largo del tiempo, y la vez son flexibles para adaptarse a las condiciones económicas cambiantes, en el caso opuesto otros países modifican sus políticas cada vez que cambia el panorama política, o recurren a reglas inflexibles e ineficientes. La respuesta a esta

interrogante esta en el funcionamiento del juego político, esto es, el proceso de debatir, aprobar e implementar políticas públicas, así como sus fundamentos políticos e institucionales (ídem).

De esta manera, las características clave de las políticas públicas dependen de la habilidad de los actores políticos para lograr juegos cooperativos. Aunado ello, los ambientes facilitan los acuerdos políticos para propiciar que el juego político sea más cooperativo y conducir a políticas más efectivas y sostenibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales. De ahí, que la relevancia del PFP está en que puede facilitar o bloquear la cooperación entre actores relevantes, se trata de observar que el tipo de características como el número de actores políticos clave, sus horizontes temporales, la frecuencia de su interacción, la naturaleza de los escenarios en los cuales interactúan y la disponibilidad de mecanismos de enforcement que los obliguen pueden fomentar la cooperación en el PFP (ídem: 7).

G) CUADRO CLÍNICO DEL ESTADO

En esta sección pretendemos sólo situar en términos generales una aproximación sobre algunas de las distintas formas bajo las cuales se trata de identificar las adjetivaciones relativas al conjunto de problemas que enfrenta el Estado. Presuponemos que mirar un estado de cosas con relación a otro estado de cosas, puede implicar una construcción normativa o una construcción en sentido de aproximación. La visión normativa, puede ser concebida como una *matriz universal conceptual*, y por otro lado, la visión aproximativa debe verse como *nuevas intuiciones de desborde*, éstos recursos analíticos posibilitan mejores recursos cognitivos para una clínica respecto de la normalidad o patologías del Estado. Ahora bien, nuestra vía reflexiva en torno a las patologías o normalidad que manifiesta el Estado intenta situar cómo establecer una distinción entre las distintas adjetivaciones del Estado. Sin embargo, la amplitud de este planteamiento rebasa esta tesis, por ello sólo intenta desarrollar una intuición, un camino heurístico que establezca conexiones entre significados y prácticas de ciertas realidades concretas.

En conexión con la anterior y en esta línea heurística, esta sección intenta plantear un cuadro clínico de patologías del Estado. Por qué lo planteamos de esta manera, porque como observa Emile Durkheim (2008) la observación de fenómenos sociales ofrece dos tipos de hechos: 1) los normales; y, 2) los patológicos. A partir de sus estudios sobre el suicidio como un fenómeno de salud propone estas categorías. De esta forma sugiere que para distinguir los hechos normales de los patológicos se debe buscar algún tipo de signo exterior, inmediatamente perceptible y objetivo que nos permita distinguirlos. Llama a los hechos normales aquellos que presentan las formas más generales, en contraposición los hechos patológicos son aquellos que observan menos caracteres comunes. Lo normal laude a un tipo medio: los caracteres más comunes en la especie con sus formas más comunes. Lo patológico hace referencia, entonces, a una desviación en ese tipo medio. Tanto lo patológico como lo normal no son categorías absolutas, es decir, una institución, una práctica, una máxima moral sólo puede llamarse normal para una especie social determinada en relación con una fase también determinada de su desarrollo.

Por su parte Canguilhem (1978: 12-19) plantea que desde el ámbito de lo clínico, las estructuras de comportamiento tienen como objeto de estudio: lo normal y lo patológico. Esta dicotomía formula problemas que remiten a la esfera anatómica, embriológica, fisiológica y psicológica en dos tipos de análisis: 1) nosología somática; y, 2) nosología psíquica. En su argumento se interroga si lo patológico es sólo una modificación cuantitativa de lo normal como sugiere una postura dominante, o por el contrario, si lo patológico difiere de lo normal, en tanto cualidad diferente de otra, ya sea por presencia o ausencia de un principio definido, ya sea por reelaboración de la totalidad orgánica. En síntesis, sugiere que la perspectiva clínica de la enfermedad supone una tarea de instauración o restauración, con lo cual la epistemología de una perspectiva clínica va más allá de localizar en un estado de enfermedad el síntoma, para entonces proceder a restablecer en la norma deseada el organismo afectado. Sino de lo que se trata es ver que la enfermedad perturba una situación de equilibrio y armonía, luego entonces un organismo enfermo

está reaccionando hacia un nuevo equilibrio y armonía. En esta dirección pero desde la ruta de la física cuántica (Fritjof Capra: 1992) argumenta que el punto crucial de esta época es que los fenómenos sociales no son producto de una linealidad que los localiza e instala mecánicamente, sino son curvaturas que rompen nuestra manera de ver las cosas pero que están produciendo todo el tiempo interconexiones e interdependencias.

G.1) FALLAS DE ESTADO

Para José Ayala Espino (1996: 40-41) el concepto de fallas de Estado proviene de la Escuela de la Elección Pública (EEP)⁶⁹. Esta escuela analiza los efectos negativos en la eficiencia y en el bienestar que produce la intervención del Estado en la asignación de recursos. Desde este enfoque el Estado es visto como un mecanismo que asigna recursos, en ese sentido, igual que el mercado puede llegar a fallar por distintas causas. La premisa central de la EEP es analizar qué papel juega el Estado en las elecciones económicas de los individuos y los grupos sociales. Para ello enfoca el comportamiento económico y político de los burócratas y políticos desde la perspectiva de la conducta maximizadora de los individuos (Ayala: 1996, 249). Bajo este razonamiento los políticos y burócratas buscan maximizar el tamaño del presupuesto y de sus funciones, más allá del nivel socialmente necesario y económicamente eficiente, en la medida que esto les permite aumentar su poder político, económico y electoral. Ayala identifica que la EEP admite dos posibilidades. 1) las intervenciones públicas tienen consecuencias negativas para la eficiencia y el bienestar social, por lo cual hay que evitarlas y dejar que el mercado asigne los recursos; y, 2) las intervenciones generan efectos negativos, pero en algunos casos pueden justificarse. Asimismo detecta en donde están las fallas: I) problemas de información: a) sobreproducción o subproducción de bienes públicos; y, b) la burocracia interpreta mal el resultado político de las elecciones o de las demandas públicas para ciertos servicios públicos; II) los tomadores de decisiones eligen inversiones públicas ineficientes y socialmente inequitativas; III) ineficiencia en la asignación de los programas de gasto público; IV)

⁶⁹ Se abreviara Escuela de Elección Pública como EEP.

ineficiencia operativa de las inversiones y empresas públicas; V) ineficiencia económica en la producción y/o provisión de bienes públicos por parte del gobierno; y, VI) ineficiencia en la recaudación de ingresos públicos (1996: 40-41).

G.2) ESTADO DÉBIL

Fernando Escalante Gonzalbo (2006, 2007, 2009) desarrolla un argumento heurístico para analizar lo que significa un Estado débil⁷⁰. Para estudiar al ED propone interrogarnos respecto de qué tipo de Estado estamos hablando. Sugiere que ante esa interrogante se desdoble un argumento contraintuitivo. Su punto de partida es que el concepto de Estado tiene dos miradas cognitivas: 1) una idea con relación a un ejercicio de abstracción; y, 2) un conjunto de prácticas concretas. A continuación abordaremos cada una de ellas:

1) Si se utiliza la matriz universal conceptual: el Estado es definido por una serie de elementos dados a priori normativos y sustentados en una racionalidad que los unifica. Aquí la debilidad o fuerza tiene que ver en cómo se vertebran y funcionan bajo en ciertas circunstancias dichos elementos con respecto a esa racionalidad. El argumento esencial en esta variante, es que se presupone que los elementos o factores que definen al Estado, ya están dados previamente en la realidad. Es decir, existe una manifestación en el tiempo y el espacio de una cierta institucionalidad, de una lógica propia, de un imaginario colectivo de obediencia, de un tejido simbólico que traba hegemonía en las prácticas sociales, de dispositivos de disciplinamiento racional, de roles y desempeños gubernamentales claramente definidos, del diseño de políticas conforme a los múltiples intereses, de capacidad institucional para la distribución de los recursos de control social. En su conjunto dichos elementos reflejan los resultados de los acuerdos o arreglos que responden a las expectativas y necesidades sociales. Ahora bien, en esta matriz los elementos y racionalidades que la configuran, son a su vez, la unidades de medida para establecer su grado de fuerza, debilidad, eficiencia, ineficiencia, fallas, etcétera. Analíticamente ese razonamiento infiere a través de sus propios indicadores

⁷⁰ Para efecto de redacción se abreviara Estado débil como ED.

una relación causa – efecto. Es decir, el problema y la solución están en sus propios elementos y racionalidades constituidas.

Aunado a ello, los indicadores utilizados guardan relación con los distintos cambios e innovaciones que en la esfera social, económica, política, gubernamental, cultural, geográfica, migratoria, demográfica, tecnológica experimenta la realidad social. La anomalía entonces tiene que ver en cómo está reaccionando ese estado de cosas con relación a los cambios o transformaciones, pero no se cuestiona ese estado de cosas, ya que se presupone que el punto problemático es de adaptación, de funcionamiento, incluso de dirección de lo social. Más aún, lo que plantea esta racionalidad, es redelimitar los espacios y alcances de esos propios elementos y racionalidades, lo cual supone cambios de profunda envergadura que de igual forma modifica la matriz universal conceptual.

2) Si se utiliza la aproximación de intuiciones de desborde, el punto de partida no es definir a priori al Estado, sino de desarrollar una aproximación heurística. Esta manera de mirar no parte de una matriz de obediencia racional y normativa como tronco del orden social. Aquí lo que se está contraintuyendo es la existencia de ciertas prácticas sociales que configuran relativamente una forma distinta de Estado. En ella convergen elementos normativos conforme a la matriz universal, pero entendidos y decodificados de otra forma, así como de prácticas sociales específicas producto de un desarrollo histórico concreto. Esta incardinación se despliega en un conjunto de instituciones que funcionan como un marco general con cierta concentración de poder, pero dotan al Estado de ciertas capacidades de origen limitadas que son suficientes para el efectivo cumplimiento de un gran número de leyes y de políticas. Es decir, los elementos constitutivos no son producto de esa idea de modernidad y racionalidad de la matriz universal conceptual, sino del resultado histórico de una serie de interacciones que en el espacio y en el tiempo responden a una forma específica en que se dispersa o fragmenta el poder sobre el control de los recursos sociales. La institucionalización no se instaló para racionalizar comportamientos, unificar prácticas sino para articular un sistema de intermediaciones que gestionaran la heterogeneidad de una multiplicidad de

prácticas sociales. Un factor relevante en esta visión es que también requiere de apoyarse en unidades analíticas medibles que requieren de una lógica propia, pero también se apoyan en los indicadores de la matriz universal.

Escalante (2007) sugiere que para definir al Estado primero se tiene que situar el problema en una perspectiva de modalidades. En ese sentido, define al Estado débil como una forma de organización política, un conjunto de prácticas que se derivan de una territorialidad e historicidad concretas. Es un modelo de integración política que responde a prácticas sociales dispersas, discretas, distintas. La debilidad no tiene que ver con deficiencia o anomalías. Esta forma de mirar al Estado modifica rasgos de la idea Hobbesiana del Leviatán.

...la idea que sirve como punto de partida es muy simple: el Estado no es un actor racional, ajeno y separado de la sociedad, sino que forma parte de una configuración política más o menos fluida, compleja, inestable; esa configuración ha cambiado en los últimos tiempos, sigue cambiando. Hasta ahora asimilamos los cambios como anomalías, suponemos que serán pasajeros. Podría no ser así. El problema es que no tenemos una idea medianamente clara de cómo será el orden futuro, y eso hace el presente especialmente confuso, falto de sentido (idem: 65).

Otra mirada sobre el Estado débil es la de Robert I. Rotberg⁷¹ (2007: 153-237). Éste propone como punto de partida interrogarse en torno a las políticas públicas del siglo XXI que buscan cómo comprender mejor el fracaso de los Estados débiles, como fortalecer aquellos condenados al abismo del fracaso y cómo restaurar la funcionalidad de los Estados fallidos. Observa que los Estados pueden verse a partir de ciertas características o dimensiones: a) tamaño de su población; b) variedad de recursos naturales, físicos; c) riqueza y productividad; b) suministro de bienes públicos; y, d) ambiciones y logros. Resalta que la dimensión de suministro de bienes públicos es la que le permite distinguir entre un Estado fuerte y un Estado débil. Es decir, el supuesto es que la provisión de bienes políticos depende del efectivo desempeño (idem: 157). Con base a lo anterior podemos interrogarnos cuál es la naturaleza de la debilidad en los países en vías de desarrollo y cuáles son sus correlaciones. Rotberg sugiere primero, abandonar la versión de que el fracaso estatal es

⁷¹ En la siguiente sección se desarrolla con un poco más detalle la postura de este autor.

producto de los errores coloniales, de políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, de las ayudas de cooperación, la opresión de las minorías por las mayorías, por la presencia o ausencia de recursos naturales estratégicos y por la fragilidad institucional. En segundo lugar, tomar como hipótesis de trabajo que la debilidad del Estado está en función del desempeño del Estado en cuanto al suministro de bienes políticos. Formulado así el argumento sólo habría que desagregar mesurablemente que dimensiones de los bienes políticos se cumplen y cuáles no se cumplen y con qué efectividad. Luego entonces Estado moderno y bienes políticos son los conceptos nodales del marco teórico que construye Rotberg y comparte una importante literatura sobre el tema. De estos conceptos deben derivarse las respuestas a las preguntas: cuáles son las funciones y finalidades de los Estados modernos.

TABLA 4 TIPOS DE ESTADOS

Estados fuertes	Estados débiles			Estados fallidos	Estados colapsados
	Crisis generalizada			Estados en anarquía	Vacío de autoridad
	Potencial bajo de fracaso	Potencial medio de fracaso	Potencial alto de fracaso		
	Estructuralmente débiles	Temporalmente débiles	En vías de fracasar		

Fuente: Rotberg Robert I; Clapham Christopher; Herbst, Jeffrey (2007).

Los bienes políticos que utiliza Rotberg para su marco teórico: 1) seguridad; 2) sistema jurídico; 3) decisiones judiciales; 4) libertades políticas; 5) derechos económicos, sociales y culturales (DESC); 6) infraestructura de comunicaciones; 7) sistema financiero y fiscal; y, 8) condiciones para el desarrollo de la sociedad civil. Estas dimensiones definen al Estado como un mecanismo de provisión (Rotberg y Moncada: 2007).

Encarnación Fernández (2009) señala que Rotberg al hacer la distinción de los ED busca puntualizar que estos sólo "satisfacen expectativas en algunas áreas y cumplen mal en otras". De ahí que Fernández interprete que cuánto peor sea el desempeño de los ED, criterio por criterio, más débiles se volverán y esa debilidad tenderá a cada vez más a convertirse en fracaso. Esta

subcategoría de debilidad es denominada en vía de fracaso. Y si este proceso no se detiene, los Estados en vía de fracaso pueden convertirse en Estados fallidos (ídem: 11). Fernández resalta del análisis de Rotberg que el fracaso de un Estado no es una situación estática sino dinámica, a partir de la cual se puede evolucionar hacia la recuperación (hacia la debilidad) o bien hacia el colapso del Estado (ídem). Nos parece que debemos subrayar este razonamiento, porque parece suponer que cierta debilidad del Estado es una característica que no impide el funcionamiento de este, sino más bien una forma específica que puede ser manejable, pero que siempre estará latente el riesgo de pasar a una siguiente fase de fracaso.

Sin embargo, Fernández sigue otra vertiente de razonamiento opuesta a la de Rotberg. Identifica que la noción de Estado débil surge de la descolonización de los años 60s. Sugiere distinguir al ED por una identidad nacional escasamente articulada, así como por la ausencia de un consenso básico en torno a lo que se denomina idea de Estado, estos es: "el principio organizativo alrededor del cual se cohesiona la sociedad y que actuaría como el vehículo que une lo privado y lo público en el Estado nación" (ídem: 18). ¿Qué consecuencia trae la falta de identidad nacional y la falta de cohesión social en torno a la idea de Estado?. Al responder a esta interrogante lo hace asociado la debilidad con la legitimidad con lo cual establece que el ED implica: 1) adolecer de una falta de legitimidad política del Estado mismo y no simplemente de los gobernantes que son los que ejercen el poder político. Aquí es importante destacar que la homogeneidad en torno a la identidad del Estado no es indispensable, pero sí un sentimiento de comunidad entre los componentes del Estado. 2) ausencia de consenso en lo relativo al principio organizativo y al propósito subyacente del Estado necesario para su legitimidad; 3) falta de legitimidad como eficacia del derecho, supone la pérdida de vigencia y validez; y, 4) la falta de adhesión social al Estado (ídem: 18). Para él es fundamental observar que la ED tiene que ver con el deficiente proceso de construcción nacional y estatal como consecuencia del pasado colonial y del modo en que se llevó el proceso descolonizador y también de la guerra fría. Aunado a ello, la fragilidad de la identidad nacional y de la idea del

Estado ha sido unida a la inestabilidad política y a la frecuencia del autoritarismo, la dictadura y los golpes militares (idem).

G.3) ESTADO FALLIDO O FRACASADO

Es Robert I. Rotberg quien a través del Proyecto de Estados Fallidos⁷² de la Universidad de Harvard⁷³ pretende dar respuesta teórica y metodológica sobre los problemas que enfrenta la investigación sobre la problemática de los EF. A partir de este cuerpo teórico el Fondo para la Paz y la Revista Foreign Policy elaboran el índice de Estados Fallidos. Con la intención de abordar el debate sobre este tipo de fenómenos Patricia Moncada Roa hace un ejercicio que recoge los distintos calificativos en torno al EF: a) Estado débil; b) Estado fracasado o fallido; c) Estado dentro del Estado; d) Estado colapsado o parcialmente colapsado; e) Estado sombra; f) Estado frágil; g) Cuasi Estado; h) Estados en vías de fracaso o Estados críticos; y; i) áreas sin ley o zonas sin gobierno (2007: 23-38). Estos calificativos en forma general tratan de diferenciar entre los Estados fuertes identificados con los países desarrollados y los Estados que no son fuertes los cuales son identificados con los países del Tercer Mundo o Sur Global, países en vías de desarrollo o subdesarrollados. Todos estos calificativos tienen como núcleo explicativo la defensa de la seguridad interna y global de los países desarrollados, así como la defensa de sus principales valores como pautas universales para organizar en torno a ellas al resto de los países. Tal diferenciación se plantea en función: a) de un conjunto de elementos predeterminados, cuya existencia ya está dada; y, b) el cumplimiento de una serie de funciones (idem). Una interrogante ineludible es si todos estos calificativos estarán hablando de lo mismo. Aunado a ello, la literatura sobre el tema varía en sus precisiones conceptuales y metodológicas.

El Estado fallido emerge desde varios momentos y circunstancias específicas. El este fenómeno contempla el periodo que va entre 1945 y 2011: 1) independencia de los países de Asia y África; 2) proceso de descolonización (Asia-África); 3) crisis humanitaria por efecto de la

⁷² Se abreviara Estado fallido como EF.

⁷³ Él dirige ese proyecto.

descolonización en esos países; 4) privatizaciones y ajustes estructurales (incluye a América Latina); 5) fin de la guerra fría; 6) agenda de seguridad de los Estados Unidos de Norteamérica; y, 7) las revoluciones sociales árabes en África del norte. William Zartman observa que estos lugares presentan ciertos patrones de comportamiento (citado en Moncada, ídem, 31).

Otros enfoques ponen en tela de juicio la justificación de seguridad. Por ejemplo, desde el punto de vista de la antropología, Clifford Geertz (2004) llama a estos fenómenos lugares complicados, con lo cual trata de quitarle la carga negativa que le introduce la lógica de seguridad de las potencias económico-militares. Con ello sugiere que esos lugares han ido desplegando ciertas prácticas sociales e institucionales muy diversas conforme a sus contextos geográficos e históricos concretos que no tienen como punto de partida el modelo occidental. En esta línea, Stewart Patrick estima que la tendencia bajo la cual se analiza a los EF de conectar un supuesto desbordamiento de las fronteras que dicha amenaza representan con la también supuesta precariedad estatal descansa sobre muy pocas bases empíricas. Asimismo, Susan Woodward se pregunta si dicha conexión no sirve para esconder un problema de mayor calado, y se interroga: ¿en qué medida la debilidad estatal también es resultado del orden político y económico internacional instaurado por los principales poderes mundiales y sus instituciones internacionales? (ambos citados por Moncada, ídem 34). Se suma a esta corriente Noam Chomsky (2007), para él los Estados Unidos son un Estado fracasado porque ha perdido la habilidad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y porque no respetan el orden internacional.

A decir de Moncada, bajo este sin número de denominaciones y perspectivas existe el interés por describir y explicar los problemas que está generando la debilidad estatal del Tercer Mundo y de determinar cuáles son las acciones que debería acometer la comunidad internacional para prevenir y contener el problema. Desde su perspectiva se puede dividir en dos grupos. 1) El que encabeza Robert I. Rotberg desde la Universidad de Harvard, y el cual denomina escuela conservadora de los Estados fallidos. A decir de la autora esta escuela defiende tres tesis: a) el Estado moderno occidental debe ser la

forma universal de organización del poder político, entonces cualquier investigación sobre los Estados fallidos debe partir de que el Estado moderno occidental hay que tomarlo como dado; b) la causa directa y prácticamente exclusiva del fracaso y el colapso estatal es la agencia humana o mano del hombre, es decir, el pésimo desempeño de sus gobernantes; y, c) el desarrollo económico nacional e internacional se consigue mediante la liberalización del comercio y la reducción del tamaño del Estado. Le atribuye el carácter conservador porque no está en disposición de cuestionar el status quo de la lógica internacional: se requieren Estados modernos fuertes al estilo de los del mundo desarrollado para profundizar las características del sistema económico vigente y prevenir la expansión de la anarquía (idem: 37). 2) El que encabeza Susan Woodward desde el Instituto Ralph Bunche, el cual llama escuela crítica de los Estados fallidos. Esta postura tiene como interrogantes: ¿el Estado moderno occidental debe ser la única forma de organización del poder político? Y ¿las causas del fracaso de los Estados son eminentemente humanas o algunas de las características del sistema internacional como el fin de la guerra fría, el orden político y económico internacional actual –y los poderes que lo han instaurado- caracterizado por la liberalización de los mercados y la reducción de las capacidades del Estado, también son responsable del problema?. En síntesis la escuela crítica reclama la necesidad de replantear los puntos de partida y de llegada de la escuela conservadora (idem: 37-38).

Ahora bien, una vez que se han hecho estas consideraciones iniciales de contexto, brevemente nos aproximaremos al concepto o idea de Estado fallido o fracasado. Para Rotberg (2007: 153-237) los Estados-nación constituyen el eje central del orden mundial. ¿Por qué fracasan los Estados nación?, a decir de él, porque “se ven consumidos por la violencia interna y cesan de suministrar a sus habitantes bienes políticos beneficiosos”. Advierte que aunque no es nuevo este fenómeno en la actualidad cobra una mayor relevancia. Según el autor la desintegración violenta y la palpable debilidad de ciertos Estados Africanos, Asiáticos, Oceánicos y Latinoamericanos representan una amenaza para los propios cimientos del sistema. Trata bajo ciertos criterios distinguir entre colapso y fracaso con la debilidad genérica y también entre colapso y fracaso. Cómo construye su argumento: “ los Estados

nación existen para proporcionar un método descentralizado de suministro de bienes políticos (públicos)⁷⁴ a las personas que viven dentro de los parámetros designados (fronteras)" (ídem: 156). Ello significa que organizan y canalizan los intereses de sus pueblos, intentan promover los fines y valores nacionales, amortiguan la influencia externa, defienden las preocupaciones locales y median entre las restricciones y los desafíos que plantea el campo internacional. Todas estas dimensiones representan bienes políticos. De esta premisa de la provisión de bienes políticos Rotberg distingue los Estados fuertes de los débiles y a los Estados débiles de aquellos que fracasan o colapsan en su desempeño en "relación con los niveles de suministro efectivo de los bienes políticos más fundamentales". Define a los bienes políticos como aquellas solicitudes intangibles y difíciles de cuantificar, comprenden las expectativas locales, es decir, las obligaciones concebibles; inspiran la cultura política local y, en su conjunto, dan contenido al contrato social entre gobernantes y gobernados que se encuentran en el corazón de las interacciones entre régimen o gobierno y ciudadanía (ídem).

Una definición de Estado fracasado a decir de (Einsiedel, citado por Moncada: 2007: 43) es un continuo de circunstancias que afligen a los Estados con instituciones débiles, debilidad que cobija desde la falta de prestación de los servicios básicos hasta el colapso completo de la gobernabilidad. Otra forma de definir a los Estados fracasados es a través de la concurrencia de varias características, Pauline Baker⁷⁵ identifica: a) no controlan su territorio; b) han perdido el monopolio de la fuerza o rivalizan por éste con grupos armados que operan dentro de sus fronteras; c) han perdido legitimidad frente a amplios sectores de su población; d) han perdido capacidad –por completo- para proporcionar servicios públicos o para proporcionarlos en niveles razonables; e) han perdido la capacidad para desempeñarse en la esfera internacional; f) tienen gobiernos muy corruptos, etcétera (citada por Moncada, ídem: 42-43). Otra opción es la de Estado en vía de fracaso o fracaso estatal a medias, al respecto Kees Koonings y Dirk Kruijt sostienen que varias de las denominadas nuevas democracias en América Latina pueden ser considerados como

⁷⁴ Utiliza indistintamente bienes políticos y bienes públicos.

⁷⁵ Presidenta del Fondo para la Paz quien ha estado al frente del índice de Estado fallidos.

Estados fracasados parcialmente, porque “al tiempo que han adoptado la forma de Estado constitucional o democrático de derecho, forma de organización que con mayor o menor efectividad y legitimidad han perdurado, han perdido la habilidad para garantizar el monopolio legítimo de la fuerza, es decir, han perdido la habilidad para cumplir con una de las principales funciones del Estado democrático” (citada por Moncada, ídem: 45-46). Esta dirección Susan Rice, señala que los Estados fracasados no controlan amplias zonas del territorio y no proporcionan los servicios básicos; los Estados en vías de fracaso no tienen gobiernos centrales fuertes, por lo que su control del poder y/o del territorio es tenue o tienen gobiernos relativamente fuertes pero no controlan porciones importantes del territorio (citada, ídem, 47). Se puede observar que estas definiciones comparten: 1) pérdida del control del territorio; y, 2) la pérdida del monopolio de la fuerza, ambas características justifican el concepto de Estado fallido, pero requieren que se sume a ello: 3) bajo desempeño internacional; 4) ilegitimidad del gobierno; 5) déficit democrático; y, 6) incapacidad para promover servicios públicos. Observa Moncada que Rotberg ante la pregunta por qué fracasan los Estado, responde con base en un concepto funcionalista y finalista del Estado-nación o Estado moderno.

Analizando el marco teórico de Rotberg, Encarnación Fernández (2009) sugiere que el Estado colapsado presenta un vacío de autoridad. Por otro lado, a decir de Thürer, lo característico de los Estados fallidos sería la descomposición institucional, la cual supone: 1) la desintegración de las instituciones gubernamentales, esto es la ausencia o desaparición o bien el deterioro o la ineffectividad de la autoridad gubernamental, del poder político central; 2) no solo en términos del gobierno central, sino del conjunto de las instituciones estatales -especialmente las policiales y judiciales-, es decir, el conjunto de las estructuras oficiales de poder que garantizan la ley, el orden, la justicia; 3) no solo es la desaparición o colapso de cualquier tipo de autoridad gubernamental, sino también la paralización o disolución del aparato administrativo, y por consiguiente la incapacidad de desempeñar las funciones normales del Estado (citado en ídem: 23). Finalmente Fernández incluye a John Rawls entre quienes tratan el tema de Estado fallido, aunque sin utilizar este término sino el de “sociedades menos favorecidas”, es decir, sociedades

afectadas o lastradas por condiciones desfavorables (ídem: 13). Rawls caracteriza a estas sociedades como "aquellas sociedades cuyas circunstancias históricas. Sociales y económicas les dificultan o imposibilitan alcanzar un régimen bien ordenado, liberal o jerárquico" (ídem). Para Rawls el problema fundamental de las sociedades menos favorecidas es principalmente de cultura política y social y no tanto de escasez de recursos.

G. 4) ESTADO FRÁGIL

El Estado frágil para Fernández (2009: 16) es una expresión que utiliza el Banco Mundial para designar a los países de bajos ingresos y con dificultades serias en materia de gestión política e institucional. Esta denominación se halla en el Informe sobre el desarrollo mundial 2007 del Banco Mundial. Este informe caracteriza a los Estados frágiles como aquellos países con deficiencias en materia de buen gobierno, instituciones y capacidad. Manifiestan incapacidad institucional o capacidad institucional débil, una gestión de gobierno deficiente e inestabilidad política. En tales circunstancias, estos no estarían en condiciones de prestar servicios sociales y de infraestructura básica, ni de ofrecer seguridad a los ciudadanos. A menudo están afectados por conflictos, esta sería una de las causas que hacen que los países se deslicen a una situación de fragilidad, pues suponen altos costos en pérdidas de vidas y daños materiales, reducen el crecimiento e incrementan la pobreza (ídem).

G.5) ESTADO ANÓMICO

Peter Waldmann (2003 y 2004) desarrolla una tesis del Estado anómico para América Latina que resume en cuatro puntos: "1) El Estado no ofrece a los ciudadanos ningún marco de orden para su comportamiento en el ámbito público, sino que es más bien una fuente de desorden; 2) Esto se debe en parte a que pretende regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente. La debilidad de los órganos estatales para imponer sus reivindicaciones invita a los grupos sociales que rivalizan con ellos a ocupar

dichos espacios y ámbitos, de manera que el ciudadano no sabe las reglas de quien debe cumplir; 3) el personal del estatal, los funcionarios administración, los jueces y los policías son la causa de continuas irritaciones, temores y sensaciones de inseguridad de los ciudadanos, ya que no cumplen con las leyes estatales; y, 4) Un Estado que no está en condiciones de satisfacer las necesidades básica de los ciudadanos respecto al mantenimiento del orden y de la seguridad, desde el punto de vista de los afectados carece de legitimación elemental.

El concepto de anomia proviene de los estudios de Émile Durkheim, y hace referencia a situaciones y ámbitos sociales que se caracterizan por la subregulación o la falta de reglas (ibídem). Anomia es aquella situación que carece de toda regulación social, pero Waldmann amplía el concepto para referirlo a “una situación social en la que faltan normas claras o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptables, hasta cierto punto, por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación (ibídem).

Para Escalante (2004) la expresión anomia se refiere a “una situación de desorganización moral, donde no hay un orden normativo sólido y eficaz, compartido por la mayoría de los miembros de una sociedad o donde el orden normativo está desajustado, fuera de lugar, incluso en oposición al orden de las prácticas y relaciones existentes. En referencia a Durkheim, dice que la anomia es un estado de cosas en el cual los intereses particulares no encuentran forma de vincularse con un interés general o entenderse como parte de él”.

CAPITULO 2. FORMAS DEL GOBERNAR O MODALIDADES DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

Por modalidad de dirección pública se quiere hacer referencia a las distintas formas del gobernar y dirección de lo público en contextos de complejidad, diversidad, tecnologización y mundialización. De alguna forma se inscribe este planteamiento en la idea de una teoría del gobierno (Aguilar 2008 y 2010 y Medellín 1998). Consideramos en ese sentido que la gobernabilidad, la gobernanza y la gubernamentalidad constituyen formas de gobernar, pero con un acento distinto. La primera, hace referencia a la etapa de acceso al gobierno desarrollando atributos de estabilidad y funcionamiento; la segunda, tiene que ver con el ejercicio del poder, aquí éste ya no es ejercido sólo por el Estado, sino que ahora el ejercicio del poder tiene que ver con la multiplicidad de escalas, sitios, redes, nodos, mapas, enclaves, multiplicidad de actores, recursos materiales e inmateriales, etcétera. Y la tercera, sitúa el punto más allá del acceso y ejercicio del poder y lo ubica en el proceso instituyente de generación de nuevo poder político, el cual define la dirección política y la dirección ideológica.

A) GOVERNABILIDAD

El concepto de gobernabilidad como una modalidad del gobernar es la respuesta que los países desarrollados dieron en los 70s a las crisis de exceso de bienestar que se generó en sus propias sociedades. El concepto surge del Informe de la Comisión Trilateral (1975) y se inscribe en el exceso de demandas que la democracia venía generando. Para José Vidal-Beneyto, toda dominación política necesita de una construcción ideológica que justifique su existencia y legitime su ejercicio, y los lenguajes naturales, siendo éstos vehículos necesarios para que las ideas y conceptos circulen en el mundo real, en tanto pilares de construcción. Por ello, considera, que las palabras, sobre todo las que funcionan como nociones polarizadoras sirven para estructurar el discurso político, siendo armas principales del poder. Desde esta visión de este

autor, gobernabilidad y gobernanza son palabras del imperio que funcionan como dispositivos ideológicos y de persuasión⁷⁶.

Camou (2001: 17) sitúa gramaticalmente la palabra gobernabilidad como aquel conjunto de cualidades, estados o propiedades que requiere algo para existir. De acuerdo con ello, gobernabilidad significa calidad, estado o propiedad de ser gobernable, y gobernable a decir de él significaría capaz de ser gobernado⁷⁷. A qué tipo de situaciones o estados de cosas se aplica, siguiendo a Valdés (2008:1) a la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado ya sea por vía democrática o autoritaria, pero también alude a la forma en que la sociedad se autogobierna. A decir de Camou (idem: 30) la gobernabilidad tiene un carácter multidimensional cuyas dimensiones analíticas son: legitimidad, eficacia, eficiencia y estabilidad. Agrega la posibilidad de distintos usos: 1) sistémico, como categoría para estudiar el estado, calidad o propiedad del ejercicio del gobierno; 2) histórico, describe un conjunto de rasgos y procesos que abarcan periodos de mediana duración; y, 3) axiológico, como un modelo para evaluar el ejercicio del poder político con base a criterios normativos. Continuando con este argumento, plantea que la gobernabilidad tiene tanto una función denotativa o descriptiva como una función persuasiva y normativa⁷⁸. Enfatiza que las condiciones de gobernabilidad están trabadas en la compleja relación entre Estado y sociedad. Prats Catalá (2004: 71-76)) apunta que no se debe perder de vista que la gobernabilidad aparece en el marco de la crisis fiscal y en la crisis por el exceso de democracia en los países occidentales, en cambio en América Latina emerge con un nuevo uso: hacer gobernable la transición a la democracia y a la democracia misma. Debido a esta circunstancia la inquietud por la gobernabilidad subyace a toda la práctica política y a la reflexión politológica. Pero aclara que la gobernabilidad no es un fin en sí mismo sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo. Esta debe focalizarse en las reglas, procedimientos o formulas -

⁷⁶ El País; Madrid; 12 de abril de 2002.

⁷⁷ Camou precisa que el término calidad hace referencia a una característica o conjunto de características inherentes a una cosa. En cambio el vocablo propiedad designa un atributo o cualidad esencial de una persona.

⁷⁸ El enfoque de Camou es multidimensional y relacional.

marco institucional formal e informal-. Agrega que la gobernabilidad es una cualidad de los sistemas sociales, éstos son gobernables cuando están estructurados sociopolíticamente de modo tal que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones y resolver conflictos. Al decir gobernable, Camou (2001: 36) sintetiza que la gobernabilidad debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico –gobernable- entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera eficaz y legítima. En otra perspectiva, Aguilar (2010: 23) propone que la gobernabilidad es una línea de respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos. Esta denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad. Para este autor, la gobernabilidad es estrictamente un enfoque gubernamental que refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, la premisa sobre la cual se basa esta orientación es que la sociedad no posee en el nivel requerido las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción. Finalmente, Prats (2001: 99) sostiene sobre la gobernabilidad que ésta es democrática cuando presupone la existencia de un régimen de instituciones democráticas, pero advierte que la democracia no es condición suficiente para que exista la gobernabilidad democrática. Esta sólo se presenta cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzcan conforme a un sistema de reglas y fórmulas que se pueda calificar de democráticas.

B) GOBERNANZA

Luis Aguilar (2008 y 2010) proporciona a mi juicio un esfuerzo interesante por situar la gobernanza en el campo cognoscitivo del gobernar. Al plantear la construcción del concepto de gobernanza Aguilar sugiere interrogarse ¿cómo abordar el estudio de la gobernanza?, entre las posibles respuestas puede ser como un concepto, como un enfoque de investigación o como una propuesta de aseguramiento de la calidad institucional, política y gerencial del gobernar. La pertinencia de esta interrogación conlleva necesariamente a ubicar en qué campo cognoscitivo –teoría- el estudio de la gobernanza se desarrolla. Dice

que se trata de plantear cognoscitivamente a cuál universo de objetos o problemas de conocimiento remite y responde. Al hablar de campo cognoscitivo hace referencia al ejercicio de problematización cognoscitiva sobre una realidad social. En este sentido, la problematización cognoscitiva de la gobernanza se circunscribe al campo relativo al gobierno, en específico al gobernar del gobierno, éste campo se estructura por preguntas y respuestas sobre la actividad del gobernar y de sus resultados (2009: 10-13).

Es clave tener claro que el concepto de gobernanza es el gobernar en una cierta dirección de la sociedad, visto así el punto, ésta se presenta como una opción de gobierno como un proceso directivo del gobernar -con su validez política y eficacia social-. Gobernanza es un concepto postgubernamental de gobernar (2010). Esta idea parte de la distinción entre el gobernar del gobierno y el gobernar con capacidad directiva. El antecedente de tal distinción está en la crisis fiscal y política con sus consecuencias económicas y sociales. La oportunidad de problematizar la identificación entre la actividad del gobierno -la que realiza el gobierno para fines de dirección de la sociedad- y la actividad de gobierno o actividad directiva de la sociedad, lleva a distinguir conceptualmente entre el actuar del gobierno y la actividad de gobernar, es decir, la dirección de la sociedad es o puede ser un proceso diverso a las acciones que realiza el gobierno y sus burocracias (Ídem: 6-23).

Aguilar sugiere que el concepto de gobernanza es producto de las investigaciones acerca de las transformaciones estructurales y operativas que experimentaron los estados sociales en las últimas décadas del siglo XX. Tiene un antecedente de orientación intelectual influida por las tesis neoliberales de la elección racional, la elección pública, de los neoinstitucionalismos y del nuevo gerencialismo público. Desde estos enfoques se buscaba explicar comportamientos y deficiencias de las burocracias públicas, así como para fundamentar las reformas de la estructura normativa del Estado, del proceso de gobierno y de la administración. El interés cognoscitivo en el contenido conceptual de la gobernanza fueron los cambios endógenos de la estructura y operación del gobierno, para corregir sus ineficiencias directivas y reconstruir la confianza social en sus capacidades, así como los cambios exógenos mayores

ocurridos en la estructura económica y social que reducían el ámbito de control del gobierno (2008 y 2010).

Para hacer la diferenciación entre Gobernanza y Gobernabilidad, (Aguilar: 2008, 16-32) propone el siguiente argumento: ambas se refieren al gobernar del gobierno y al problema de su capacidad gubernativa o directiva; la distinción entre ellas tiene que ver con la respuesta que plantean a la problematización del gobernar. La Gobernabilidad centra su atención en la capacidad directiva del gobierno, en cómo preservarla, no perderla, recuperarla o incrementarla, y se sustenta en el supuesto de que el gobierno es capaz de gobernar a la sociedad, en el supuesto de que un gobierno capaz es suficiente para conducir a su sociedad. Por ende, dotar o redotar al gobierno democrático con las capacidades requeridas es la condición y tarea clave para que los gobiernos estén en aptitud de gobernar, superen los eventuales riesgos de ingobernabilidad y reconstruyan la confianza social en su capacidad directiva. Asimismo, considera que los problemas de ineficacia son imputables a defectos de normatividad, organización y operación del gobierno, por lo que, una vez corregidos mediante reformas varias, se restaura la capacidad eficacia directiva del gobierno y se aleja el peligro de una crisis de gobernabilidad.

La Gobernanza, se sustenta en el supuesto postgubernamental de que en las actuales condiciones sociales -nacionales e internacionales- el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, dicho de otra manera, el gobierno capaz es necesario pero es insuficiente, razón por la cual se requiere un nuevo proceso directivo de la sociedad más que la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun en el caso de que el gobierno esté dotado con todas las capacidades requeridas y que sus decisiones aprovechen a cabalidad las capacidades legales, fiscales, administrativas y políticas que posee. Gobernanza es entonces el nuevo proceso directivo de la sociedad, que reconoce, valora e integra las capacidades sociales y las conjuga con las gubernamentales, bajo la premisa de la insuficiencia de la capacidad gubernamental para establecer por sí mismo los objetivos de valía social -e imponerlos al resto de la sociedad- y, sobre todo,

para realizarlos con sus propios recursos o para obligar a los agentes privados y sociales a destinar sus recursos a realizar los objetivos gubernamentales.

Jan Kooiman (2004: 171-194), ofrece un enfoque de la gobernanza como un gobernar en gobernanza. Gobernanza habla sobre la caracterización de la acción gobernar a la que añade un valor fundamental fuera de la definición de sus propios límites, y al mismo tiempo que los incluye -meta-gobernanza- nos ofrece un acercamiento a una metodología apta para comprender y operativizar el concepto Gobernanza. Desde este punto de vista la gobernanza es una nueva forma de gobernar ubica su importancia en que los gobiernos tendrán que pagar el costo de volverse obsoletos si deciden siempre conservar las formas tradicionales de intervención gubernamental, en función de que las formas de cooperación van tomando cada vez más importancia sobre la escena de modernidad que caracteriza la gobernabilidad de este y del tiempo futuro -cross-modern-. Estas formas de cooperación adquieren importancia por sí mismas pero no por sí mismas adquieren posicionamiento o forman parte de la escena de gobierno.

Al respecto tenemos un mensaje claro por parte del autor por ponderar el valor de estas formas de cooperación auxiliando no solo con una metodología para aprender a leer las interrelaciones sociales y políticas sino para conceptualizar y dotar de valor al concepto Gobernanza, dejar claro que es imprescindible que los gobiernos transiten por formas más participativas en su ejercicio de gobierno e incluso que normalicen este tránsito. Estas formas participativas de hacer gobierno quedan definidas no sólo como interacciones sistémicas, inclusive hay un recurrente señalamiento de salir de la percepción de sistemas para transitar lo que hemos señalado como metagobernanza, que el sistema de gobierno salga del sistema para mirarse sin jerarquías y diseño, junto con el sistema incluyendo sus interacciones y desde afuera, la forma de gobierno (ídem: 173-174). Para tal efecto, el autor señala que las interacciones de las entidades tienden a presentar el siguiente perfil: son diversas, complejas y dinámicas. Tan solo con el hecho de comprender que la realidad sociopolítica que tenemos está pasando constantemente por estos tres filtros nos lleva a una reflexión obligada: lo que hoy percibimos como gobierno está falto de

sustancia para alcanzar a cubrir la escena completa. La clara consciencia de estos tres elementos conduce siempre a la necesidad de contar con mejores y quizá nuevas herramientas y sobre todo a considerar que hay formas más eficientes de construir un ejercicio de gobierno completo y asertivo (ídem).

C) GUBERNAMENTALIDAD

Michel Foucault (2007) llamó la atención sobre la gubernamentalidad como un problema del gobierno, más precisamente quiso dar a entender el ***gobierno del Estado***, es decir, el gobierno bajo su forma política. En otros términos tiene que ver con el proceso de gubernamentalización del Estado. Esta noción alude al uso de las tecnologías para gobernar las conductas, los cuerpos de las personas. Se trata de dispositivos disciplinarios para garantizar la seguridad. Como problema Foucault recuperó este concepto de las artes del gobernar. En tanto problema del gobierno aborda tres ángulos: a) conducta de los gobernantes; b) ejercicio del poder; y, c) obediencia de los súbditos. Foucault se plantea una serie de interrogantes esenciales: ¿Cómo gobernarse?, ¿Cómo gobernar a los demás?, ¿Cómo ser gobernado, por quién, hasta qué punto, con qué fines, por qué métodos?

De Marinis (1999) contextualiza el surgimiento del concepto de gubernamentalidad cuando Foucault introduce modificaciones importantes al concepto de poder bajo el cual recupera el concepto del gobierno. Lo hace porque Foucault le parece que estaba demasiado atada a un imagen meramente represiva del mismo. Es precisamente alrededor de la noción del gobierno donde lleva a cabo las correcciones al concepto de poder. La reelaboración del poder viene dada por la crisis experimentada en las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno de un Estado que él identificaba como Providencial, el cual se expresaba como modalidad dominante de gobierno de lo social.

A partir de ello, Foucault centra su atención en el funcionamiento actual del Estado porque éste ha perdido su capacidad de gestionar, dominar y

controlar la multiplicidad de luchas de diverso tipo que atraviesan la sociedad. Son las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno las que hacen ver los problemas en el gobierno del Estado, ello es así, porque el disciplinamiento tiene un sentido biopolítico. En este sentido, De Marinis (ibídem) sugiere que lo que puso en juego Foucault es la naturaleza de las técnicas disciplinarias asociadas con la anatomía política del cuerpo, y por consecuencia, en el concepto de biopoder. Precisamente en este terreno introduce la problemática del gobierno y lo lleva a los procesos de subjetivación: manifestaciones entre el gobierno de uno mismo y el gobierno de los otros.

Foucault en gubernamentalidad hace referencia a la conducción de la conducta, a un modo de actividad práctica cuyo propósito es conformar, guiar o afectar la conducta de uno mismo y/o de otras personas. Ello involucra acciones y relaciones de muy diferente tipo, relaciones en el marco de instituciones y comunidades y relaciones que conciernen específicamente al ejercicio del poder político (Marinis). Las interconexiones entre diferentes formas y sentidos del gobierno resultan cruciales. Para ello formula llevar a cabo una distinción entre lo que usualmente se conoce como relaciones de poder en general, y las relaciones de dominación. De Marinis (1990: 10) extrae la siguiente cita de Foucault para situar esta diferencia: "Me parece que se deben distinguir las relaciones de poder como juegos de estrategia entre libertades [...] y los estados de dominación, a los que comúnmente se los llama poder. Y entre los dos, entre los juegos de poder y los estados de dominación, están las tecnologías gubernamentales [...]. El análisis de estas técnicas es necesario, porque es a través de este género de técnicas que se establecen y se mantienen los estados de dominación. Dentro de mi análisis del poder hay tres niveles: las relaciones estratégicas, las técnicas de gobierno y los estados de dominación" (1994: 708-709).

Siguiendo a Marinis (ibídem) el primer tipo de relación de poder a que alude Foucault tiene que ver con el juegos estratégicos entre libertades, entendidas no como contrapoderes, sino como parte intrínseca, como elemento constitutivo de la propia relación de poder; los segundos, guardan relación con

los estados de dominación, ellos aluden a un tipo de relación de poder más estructurada, estable, institucionalizada en juegos de penalidad y coerciones, y donde el margen de maniobra de los objetos del poder se encuentra por tanto mucho más restringido que en los juegos estratégicos entre libertades; y, el tercero cumple una función de elemento mediador entre los juegos estratégicos, entre libertades y los estados de dominación. Este tiene que ver con el gobierno a dos niveles de análisis: el problema del gobierno en general y el problema del gobierno con relación a dos nociones vinculadas: conducción de la conducta, racionalidad política y tecnología de gobierno.

En base a lo anterior, la gubernamentalidad aparece tematizada por Foucault para distinguir entre ámbito y objeto de gobierno; asimismo, para hacer ver que el tipo de mentalidad debe usarse para gobernar. La gubernamentalidad habla de la imagen del gobierno como gobierno político de un Estado y de un territorio. De esta manera el gobierno viene a plantear un gobernar en tanto realizar movimientos en el espacio, de sí mismo y de cosas, asegurar el bienestar material, comportarse moralmente, mantener relaciones de diverso tipo de autoridad, sexuales; consigo mismo o con otros individuos (De Marinis: 1999). Foucault intenta encontrar las filiaciones entre los diversos tipos de gobierno, y encuentra en todos ellos la presencia de una cierta idea de conducción de seres humanos, ya sean individuos o colectivos.

La noción de gubernamentalidad es presentada a través de tres características (Foucault: 2007): 1) conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, que han permitido ejercer esta forma específica de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política, y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad; 2) tendencia que se ha dado en Occidente, y que ha conducido al predominio del gobierno por sobre otras formas de poder y que se ha cristalizado en aparatos de gobierno y en un conjunto de saberes; y, 3) proceso por el cual se ha ido gubernamentalizando el Estado.

Esta perspectiva de la gubernamentalidad relacionada con el problema del Estado lleva a Foucault a identificar el gobierno con el ejercicio del gobierno

político. De este modo, el gobierno político es entendido como gobierno del Estado en tanto forma de gobierno entre muchas otras. De Marinis (1999) sugiere no confundir la gubernamentalidad con el concepto de gobernabilidad. Este último se circunscribe a la legitimidad del poder, en cambio para aquélla el gobierno expresa la posibilidad fáctica de influir sobre otros y sobre sí mismo para producir efectos sobre la realidad, se trata del ejercicio real, material, el como del poder, expresado por racionalidades políticas. La gubernamentalidad está situada entre una historia de las ideas políticas y una sociología de las tecnologías de gobierno en tanto conducción de la conducta.

En conexión con lo anterior Mussetta (2009) comenta que una vía para recuperar el lugar del Estado en el orden sociopolítico es a través de utilizar el concepto de gubernamentalidad. Esta autora analiza que Foucault plantea el problema del Estado no en términos de supremo poder, sino más bien de entender cómo su poder es ejercido en la sociedad a través de varias relaciones sociales e institucionales, ya que considera que el poder viene de todas partes. Desde esta perspectiva poder y gobierno se relacionan, por tanto, el gobierno se refiere a modos más o menos sistematizados y regulados de poder que van más allá del ejercicio espontáneo de poder sobre otros y que siguen una forma de razonamiento. En este sentido, gobernar no es forzar a que los sujetos hagan lo que los gobernantes desean, sino regular las conductas por la aplicación racional de los medios técnicos apropiados (ibidem). Este punto es de una relevancia para la propuesta de Foucault, ya que el gobierno atañe a una dimensión de la experiencia constituida por todas aquellas formas de reflexión y acción dirigidas a trazar, guiar, administrar o regular la conducta de los sujetos, tanto propias como ajenas en el marco de ciertos principios u objetivos (ibidem). Entonces resulta clave entender que esos modos de reflexión son en sentido de gubernamentalidad una serie de prácticas que se conectan en varios procedimientos y aparatos concretos.

En síntesis la gubernamentalidad se constituye en un modelo conceptual que permite una visión macro y dinámica de la relación política entre poder y gobierno:

Gubernamentalidad, con esta palabra aludo a tres cosas. Entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, los análisis y las reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja de poder, que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. Segundo, por gubernamentalidad entiendo la tendencia, la línea de fuerza que en todo Occidente no dejó de conducir, y desde hace mucho, hacia la preeminencia del tipo de poder que podemos llamar "gobierno" sobre todos los demás: soberanía, disciplina, que indujo, por un lado, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno y, por otro, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que habría que entender la gubernamentalidad como el proceso, o mejor, el resultado del proceso, por el cual el Estado de justicia de la Edad Media convertido en el Estado administrativo [...] (Foucault: 2006).

Veamos entonces que la gubernamentalización del Estado no significa que el gobierno deba mirarse como una técnica que pueda ser aplicada o usada por las autoridades, sino que comprende al Estado mismo como una táctica de gobierno, una forma dinámica y estabilización histórica de relaciones sociales de poder (Rose citado por Mussetta: 2009). Foucault delinea un punto clave en la distinción que va haciendo sobre la gubernamentalidad, él trata de establecer que ésta es el campo estratégico de las relaciones de poder en cuyo seno se establecen los tipos de conducta que caracterizan al gobierno, pero no define cualquier relación de poder sino las técnicas de gobierno que sirven de base a la formación del Estado moderno.

De ahí que la relación entre Estado y gubernamentalidad es estrecha y compleja, dejando en claro que ésta última trasciende al Estado, sin embargo la misma no puede ser pensada sin él. Aunado son las son las tácticas de gobierno las que hacen posible la definición continua de lo que está dentro y fuera de la competencia del Estado, así como de lo público y de lo privado. De esta manera, el Estado sólo puede ser entendido en su supervivencia y en sus límites sobre la base de las tácticas generales de la gubernamentalidad. En otro sentido: si el gobierno es una modalidad de poder y el Estado un tipo de gobierno, la gubernamentalidad vendría a ser entonces una especie de concepto contenedor entre ambos (ibídem). Se puede decir, que desde la perspectiva de la gubernamentalidad se plantea una manera diferente de pensar el Estado y su entorno. La relación entre ambos comprende el poder, el saber, las instituciones y los procesos de subjetivación. Asimismo, enmarca el

problema de la agencia y del Estado, del sujeto y del poder e involucra de forma central al territorio.

En base a lo anterior, Pedro Medellín (1998) viene desarrollando una teoría del gobierno asociada con el concepto de gubernamentalidad. Centra su atención en el desplazamiento de la política por la administración, por la gestión, lo que ha significado la pérdida de la gubernamentalidad del gobierno. Plantea que este desplazamiento de los centros de poder político implica la creación de nuevas formas institucionales y nuevas prácticas del ejercicio de gobierno, el cambio en los patrones de producción y reproducción del poder político implica nuevos modos de gobernar. Este desplazamiento de la política por la gestión llevó a la pérdida de contenido político en el ejercicio de gobierno y, desdibujó y vació los principales tejidos de poder político que se entretajan entre Estado y sociedad. Medellín observa que este desplazamiento de lo político resulta necesario recuperar los procesos de gubernamentalización del Estado. ¿Por qué lo formula de esta manera?, porque la gubernamentalización se concreta como un proceso que, en primer lugar, reconstituye y privilegia los contenidos políticos o más precisamente, de poder político, que deben regir el ejercicio de gobierno reafirmando su doble carácter como unidad dotada de poder político y como unidad generadora de poder político. Así el poder conferido tiende a mantener lo establecido, mientras que el poder generado tiende a modificarlo. Este punto es crítico para comprender porque el gobierno es un campo en que se juegan distintos proyectos de sociedad y Estado, pero a la vez, un campo en donde el juego es negarlo (Medellín: *ibidem*).

D) INSTITUCIONES

La evolución de las instituciones arroja dos momentos (Peters: 2003; March y Olsen: 1993; y Marsh y Stoker: 1997). Uno caracterizado como institucionalismo clásico asociado al concepto de las instituciones como estructuras formales, es decir, se ocupaba de las reglas formales en sentido jurídico y de las estructuras que derivaban de ese orden formal. Y dos, el nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo (*idem*). ¿Por qué surge este nuevo interés en las instituciones más allá de sus aspectos formales?. A decir de

Monsalve y Sottoli (1998: 42), porque en los 80s los países industrializados buscan explicar qué factores influían en la diferencia de los logros alcanzados a nivel económico y social, identificaron que eran las instituciones las que ejercían influencia en el desarrollo político, asimismo hallaron que las instituciones a raíz de la tercera ola democratizadora contribuían en la democratización del régimen político. March y Olsen inscriben al nuevo institucionalismo como un enfoque que subraya la relativa autonomía de las instituciones políticas (1993: 1). En dónde radica su novedad, en que renueva su instrumental analítico a partir de un bagaje de conceptos de la economía como derechos de propiedad, contratos, costos de transacción, jerarquías, conductas estandarizadas, códigos profesionales y normas sociales, etcétera (ídem: 12). Qué tópicos cobija este neoinstitucionalismo: agregación de comportamientos colectivos e individuales, las acciones y las elecciones basadas en el cálculo de intereses, la historia de los agentes-actores, la eficacia en el logro de resultados, la toma de decisiones y la distribución de recursos, entre otros. (ídem: 1) No obstante los autores sugieren que estos tópicos se combinan con las normas y estructuras formales, por lo que se abre un diálogo entre el institucionalismo clásico y el nuevo institucionalismo en el que se persigue, insisten, en subrayar una cierta autonomía de las instituciones. Sin embargo, dejan en claro el neoinstitucionalismo no es “una teoría [...] es simplemente un argumento a favor de que la organización de la vida política marca una diferencia” (ídem: 36).

Dentro del nuevo institucionalismo existen un conjunto de vertientes y enfoques. Hall y Taylor (1996: 936) proponen una clasificación: 1) Institucionalismo histórico; 2) institucionalismo sociológico; y, 3) institucionalismo de la elección racional. Sartori (1995:1) propone la ingeniería constitucional como un tipo de neoinstitucionalismo, en esta variante pone de relieve sus diferencias con el constitucionalismo en sentido clásico. Afirma que no se trata de estudiar las instituciones desde un punto de vista jurídico-formal, pues, a su parecer, ningún sistema formal de reglas puede funcionar sin estar acompañado de estructuras de incentivos y castigos que regulen el comportamiento de los actores políticos.

Douglass North (1995) y Elinor Ostrom (2004) definen a las instituciones como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Para Nelson (1994, citado por Alonso 2008: 60) son las organizaciones formales e informales (estructuras sociales) las que articulan la respuesta colectiva. Por su parte Ayala Espino (1999) hace referencia a las instituciones como aquellas que estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Agrega que éstas son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Shepsle (1986, citado por Ayala: 62-63) propone que las instituciones combinan estructuras de reglas, procedimientos y arreglos, asimismo, comprenden prescripciones acerca de las cuales se requieren acciones, prohibidas o permitidas aludiendo a (Ostrom). Eggertsson (1991) sitúa a las instituciones como estructuras de gobernación y arreglos sociales guiados por el deseo de disminuir los costos de transacción. Bajo estas coordenadas Robert Goodin (2003) estiliza el concepto anotando que estas implican básicamente la cristalización de prácticas pasadas, y de las asimetrías y balances de poder en ellas condensadas. En tanto el papel que juegan (Lal: 1998 y Aoki 2001 citados por Alonso: 60) insisten en que estas determinan las creencias acerca del comportamiento de los demás o sobre los vínculos que puedan existir entre las acciones y los resultados. Alonso (ídem) hace referencia a que las instituciones son vistas por (Parson: 1990 y Elster: 1989) como normas de comportamiento interiorizadas en los individuos. Asimismo, las instituciones subrayan su papel como restricciones de origen social que se impone a los agentes (North y Huewicz citados ídem). Una vertiente que las identifica como prácticas sociales reiteradas, incluidas aquellas que son expresadas a través de formas contractuales o de estructuras jerárquicas (Williamson: 2009) (Young citado ídem). Incluso sigue Alonso que (Bowles: 2004) mira a las instituciones también como equilibrios en la acción estratégica de los agentes en tanto sean derivados de un proceso

evolutivo (ídem), o de una estructura de juegos repetidos (Greif: 2004 y Aoki: 2001, citados ídem).

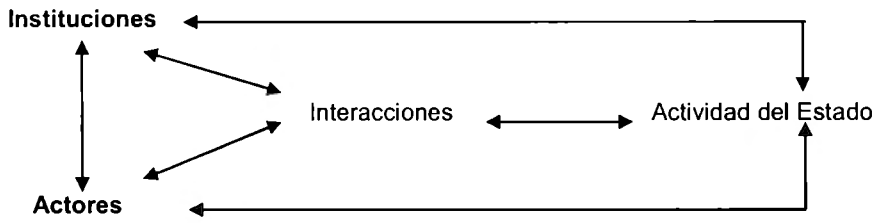
Como se observa conceptualizar a las instituciones abre un amplio abanico de temas. Greif (citado en Alonso: 2010) hace una especie de síntesis de ese abanico, así define a las instituciones como un sistema de diversos factores sociales, reglas, normas, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual y social.

D.1) NEOINSTITUCIONALISMO CENTRADO EN LOS ACTORES

El Estado y las políticas públicas han sido objeto de atención por parte de los institucionalistas que han visto en esta perspectiva un instrumento teórico pertinente para explicar la fenomenología política, en particular, las relaciones estructura-agente⁷⁹ en un contexto histórico. A mediados de la década del noventa se da a conocer el trabajo de Renate Mayntz y Fritz Sharpf (citados, Monedero: 2009) conocido como institucionalismo centrado en los actores, versión que introduce algunas variaciones importantes a los enfoques neo-institucionalistas, especialmente la óptica relacional entre el agente y la estructura en el análisis de las políticas públicas. A decir de March y Stoker (1997) en la ciencia política se plantea la necesidad de hacer esfuerzos integradores, o al menos complementario entre las diferentes aproximaciones del nuevo institucionalismo. Benz (2010) formula que el institucionalismo centrado en los actores no constituye en sí una teoría, sino que al ser compatible con diferentes teorías, le permite ofrecer una orientación y directrices claras. Subraya este autor que “cualquier explicación debería situar en su foco de interés la incidencia conjunta de las instituciones, la acción de los actores y los resultados de la política pública, la acción de los actores y los resultados de la política pública (actividad estatal)” (ídem: 133). Benz (ídem: 134) propone en la ilustración 2 su mirada su este tópico:

⁷⁹ Esta relación implica una vinculación entre las instituciones políticas, sociales y económicas (estructura) y la capacidad de pensamiento y acción de los individuos y los grupos en el marco de esas instituciones (agencia).

ILUSTRACIÓN 2 INTERACCIÓN ACTORES-INSTITUCIONES



Fuente: Benz (2010)

Centrar esta propuesta en el agente y la estructura resitúa a los individuos en el espacio de las reglas y normas sociales, ya que advierte que los individuos no actúan aisladamente respecto de su cultura ni tampoco siguen de forma automática las reglas o normas de una sociedad (Zurbriggen: 2001). En esta dirección, Bedoya (2009: 35-36) puntualiza que el institucionalismo histórico centrado en los actores plantea la necesidad de combinar el enfoque centrado en los actores (teoría de la elección racional) con el enfoque centrado en las instituciones y el enfoque culturalista, con el fin de lograr una estructura integrada. Además de citar a Mayntz y Scharpf como pioneros de este enfoque, advierte que también han hecho contribuciones (Elinor Ostrom, Gardner y Walter) con su concepto análisis institucional y desarrollo. Asimismo, incluye a (Burns) con su propuesta sobre la dinámica actor-sistema, de igual forma identifica que (Zurn) prefiere llamar a su propuesta situación-estructura.

De lo anterior se desprende que el neoinstitucionalismo centrado en los actores ofrece una perspectiva relacional del actor y la estructura. Debe verse como un camino intermedio entre los presupuestos de la elección racional derivados de la economía clásica y el empirismo descriptivo de la tradición institucional. Como variante relacional se inscribe en la perspectiva que se denomina red de políticas -Policy networks- por ese carácter de intermediación

de interés (Marsh y Rhodes, y Smith citados por Zurbriggen: 2001, 72). En esta línea pero desde el enfoque de la governance se sitúan los trabajos de (Mayntz y Scharpf, citados en ídem). De lo anterior se desprende que esta perspectiva

...pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Estas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Hay: 1997 citado ídem: 72-73).

Sin embargo, apunta Zurbriggen en la práctica las premisas de este enfoque al querer establecer qué impacto tienen las instituciones sobre los comportamientos de los actores, así como de los resultados de las políticas no resulta una tarea fácil. Para ello se requiere una ruta que sugiere en tres niveles: 1) en el nivel macro, creando oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas (K. Weaver y B. Rockman: 1993); 2) en el nivel meso, por su influencia en las redes de políticas públicas (Marsh y Rhodes: 1992); y, 3) en el nivel micro, moldeando las preferencias y percepciones (Scharpf: 1997) (ídem: 73). Estos tres niveles a decir de Zurbriggen son nodos claves en el concepto de redes de políticas públicas, ya que éstas son una estrategia analítica de procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de instituciones. El punto que pretende resaltar esta autora es:

...este enfoque se plantea que las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino a través de su impacto en los procesos de realización de políticas, a partir de los cuales estas son diseñadas, aprobadas e implementadas por los actores. A través del proceso decisional, las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas. El desafío se centra en desagregar estas diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados que se relacionan en una arena política se encuentran constreñidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica que se hace sentir en la

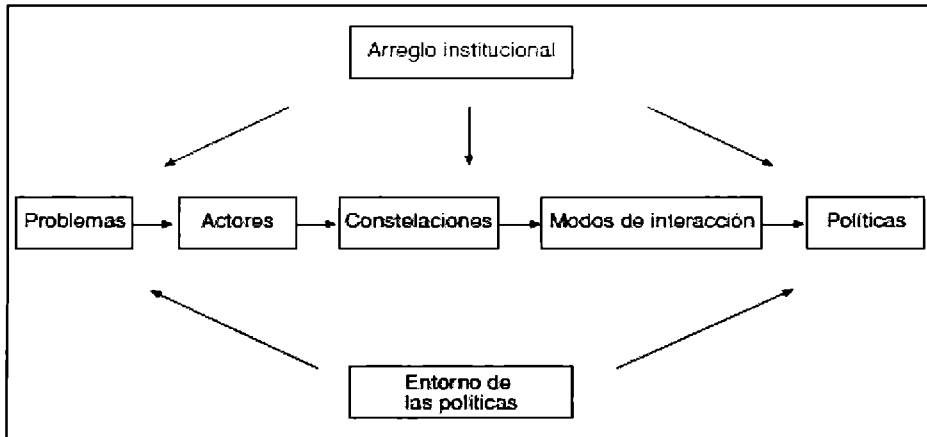
configuración de un sistema político (nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos (idem: 73).

Al respecto Benz (2010: 134) comenta que el neoinstitucionalismo centrado en los actores no busca premisas abstractas con poca capacidad explicativa por su carácter determinante. Sino formular con más precisión conexiones entre variables tanto respecto a la orientación de las conexiones (distinción entre causa-efecto), como en los relativo al tipo de conexiones (mecanismos de incidencia causal). Al respecto nos parece ilustrativo como Benz sitúa el análisis:

...La afirmación de que los medios del Estado están determinados por las instituciones apenas tiene relevancia para una teoría del Estado. Sí es interesante, en cambio, una afirmación sobre si el endeudamiento del Estado está limitado por la Constitución, de un alto nivel de endeudamiento del Estado pone en peligro las instituciones. Más interesante sería, sin embargo, establecer si el endeudamiento del Estado puede ser controlado mediante normas constitucionales o a partir de qué cuantía de la deuda la legitimidad de las instituciones resulta amenazada (idem).

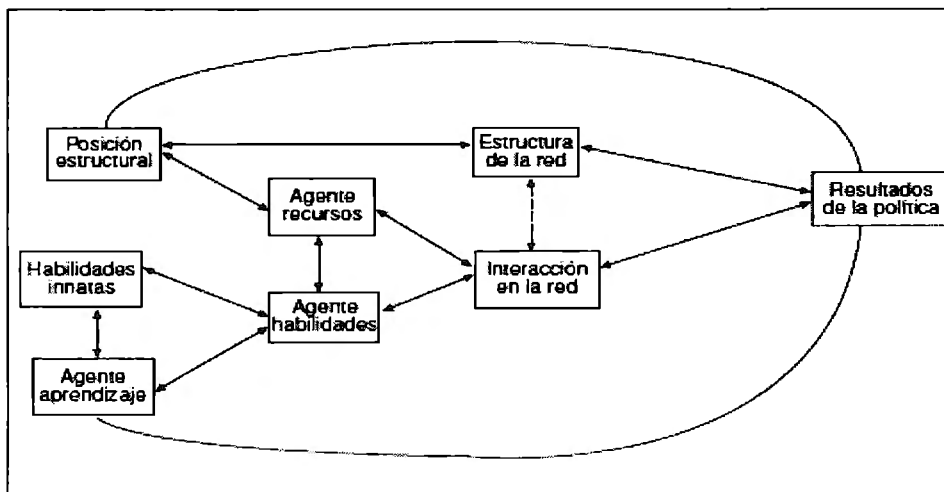
Esta perspectiva muestra como las premisas deben hacerse en relación a ciertas condiciones concretas de la realidad a las que se busca dar una explicación. Para Benz al analizar al Estado desde el neoinstitucionalismo centrado en los actores, resulta clave porque permite que el análisis se centre en los Estados en concreto, en sus especiales instituciones y en su constelación de actores, así como en las condiciones concretas de su actividad estatal. La ilustración 3 y 4 permiten situar los elementos en juego del enfoque del neoinstitucionalismo centrado en los actores:

ILUSTRACIÓN 3 DEL PROBLEMA A LAS POLÍTICAS⁸⁰



Fuente: Scharpf (1997).

ILUSTRACIÓN 4 INTERACCIONES Y RESULTADOS DE POLÍTICAS⁸¹



Fuente: Marsh y Smith tomado de Zurbruggen.

⁸⁰ El esquema es de Scharpf y el título de la ilustración lo sugiero para encuadrar la idea expresada en el mismo.

⁸¹ Con el mismo razonamiento de la referencia anterior.

CAPÍTULO 3. APROXIMACION REGULACIONISTA

La aproximación regulacionista (AR)⁸² es una propuesta de marco analítico que da acoplamiento a una serie de conceptos clave de la llamada **escuela de regulación francesa** (ERF), con una serie de planteamientos generados por un grupo de teóricos que agrupamos bajo el nombre de **corriente postmoderna de regulación** (CPR). Desde nuestra visión Bob Jessop, David Harvey y Manuel Castells a partir de sus propios cuerpos teóricos configuran la CPR, *como un campo cognoscitivo que problematiza la relación estratégica entre capitalismo y Estado teniendo como fondo la construcción de espacios y escalas sociales, materiales e inmateriales en el marco de una profunda reflexión sobre la globalización*. El corpus teórico de la CPR parte de los conceptos fundamentales que desarrolla la ERF a partir de Manuel Aglietta, Robert Boyer, Alain Lipietz y Yves Saillard: régimen de acumulación (RA), paradigma tecnológico (PT) y modo de regulación (MR)⁸³. La idea de aproximación regulacionista la retomamos de Jessop (2001), con ello siguiendo a Sara González (2004) intentamos situar en el contexto actual, la relevancia que tiene la teoría de la regulación para comprender las interacciones de la sociedad capitalista y, dada la heterogeneidad de esta teoría resulta más propicio para nuestro trabajo darle un sentido de aproximación, que en esencia es adonde pretendemos llegar.

La AR constituye un punto de explicación sobre aquellos elementos que están en juego en la relación entre capacidades estratégicas del Estado y las áreas de riesgo en México. A través del ER queremos hacer ver ciertos aspectos, señalar una cierta problemática, situar una serie de fenómenos, captar si es posible ciertas regularidades y estructuras lógicas. Al hablar de capacidades y áreas de riesgo tratamos de hacer una descripción del tipo de Estado que prevalece en México, que es distinto al de origen occidental, no por

⁸² También llamaremos a la aproximación regulativa como Enfoque de la regulación (ER) siguiendo a Bustelo (2003). Marsh y Stoker (2002) dicen que un enfoque (approach) combina actitudes, unos acuerdos y unas prácticas.

⁸³ Con mayor regularidad se usa la expresión "modelo de organización del trabajo" como "paradigma tecnológico", sin embargo, utilizaremos esta segunda expresión porque encuadra de mejor forma en nuestros argumentos.

referencia a factores patológicos en relación con éste, sino porque obedece a otra conformación de elementos constitutivos.

A decir de Jessop (1991,1988, 2001 y 2008), Harvey (2000, 2004 y 2007) y Castells (1994 y 2005) desde la economía política se puede conceptualizar al Estado y al capitalismo como una **relación social**. En ésta se problematizan elementos económicos y extraeconómicos como escalas, lugares, espacios, tecnologías, redes, lenguaje, formas de poder y discursos para dar forma a una serie de interacciones entre acumulación de capital, regulaciones e instituciones. El carácter multidimensional y relacional de estas interacciones adquiere una actualidad estratégica a la luz de las nuevas formas de acumulación y de las nuevas funciones y capacidades del Estado. En otras palabras siguiendo a Jessop se trata de mirar estrategias de acumulación y proyectos hegemónicos⁸⁴ (1991) Siguiendo a Jessop, se trata de un “giro” que consiste en la elaboración de intuiciones, hipótesis y descubrimientos (2001: 1). Así mismo, plantea que esta línea de reflexión busca establecer el fundamento teórico para un programa de investigación del Estado de tipo capitalista en el capitalismo contemporáneo (2008:1).

Para encuadrar la AR es necesario hacer una breve distinción con el enfoque anglosajón⁸⁵. Principalmente este enfoque desarrolla un cuerpo analítico para analizar las mejores condiciones de competencia y precios en los mercados mediante el sentido y alcance de las regulaciones. Esta orientación se encuentra fuertemente ligada a los procesos de mercado globales y a las reformas economías en las economías en transición que experimentan los países en vías de desarrollo. Las siguientes definiciones confirman esta estructura de razonamiento (Gil: 1997): para Stigler la regulación se refiere a un amplio abanico de políticas tales como los subsidios, las cuotas, las importaciones, las modalidades de empresas públicas o privadas, e incluso, la creación de nuevos derechos de propiedad y de mercados específicos para intercambiarlos; por su parte, Noll hace referencia a que la regulación es una forma de alterar el comportamiento de un mercado mediante la promulgación

⁸⁴ Con esta propuesta Jessop relaciona las formas de valor con las formas de Estado.

⁸⁵ Ver la sección Regulación de esta tesis.

de reglas coactivas que gobiernan algún aspecto de la producción, los atributos cualitativos, la entrada y/o el precio a los que un bien es adquirido y vendido por otros, el uso de estos instrumentos altera los resultados en el conjunto de los mercados (idem). En este sentido, la OCDE (1997) plantea que las regulaciones son producto de los procesos e instituciones a través de los cuales las regulaciones son diseñadas, promulgadas y ejecutadas. Bajo esta perspectiva, las regulaciones son entendidas como el amplio rango de instrumentos legales y decisiones -entre ellas constituciones, leyes parlamentarias, legislaciones subordinadas, decretos, órdenes, normas, licencias, códigos así como los instrumentos informales- mediante los cuales los gobiernos establecen condiciones en la conducta de los ciudadanos, las empresas y el gobierno mismo. Así los sistemas regulatorios comprenden no sólo las reglas nacionales, también incluyen las reglas desarrolladas por niveles subnacionales de gobierno, además de la reglas desarrolladas en los procesos internacionales.

El enfoque anglosajón se estructura en torno a dos propuestas teóricas sobre la regulación. Por un lado, desarrolla estudios sobre el *interés público*, sus presupuestos son normativos, se basa en lo que debería perseguir el Estado, fundamentalmente maximizar el bienestar social o la utilidad social y no sobredimensiona las desviaciones que se presenten al perseguir dicho objetivo, ya sea por los burócratas o los reguladores (Ayala: 1996, Lasheras: 1999 y Carbajales: 2006). Esta perspectiva es considerada como la parte tradicional de los estudios sobre regulación. Por otro lado, la teoría del *interés privado*, se basa en supuestos empíricos -positivos- para analizar las conductas que provocan desviaciones del Estado en su búsqueda del bienestar social. En síntesis, la teoría del interés público se justifica por las fallas del mercado y la teoría del interés privado se justifica por la fallas del Estado. El enfoque anglosajón ha oscilado entre el equilibrio perfecto al equilibrio imperfecto, de ahí que la regulación en todo momento tienda a ser definida como el conjunto de propiedades del equilibrio general⁸⁶. Esta perspectiva parte de una premisa general, que en la vida real no es posible planear situaciones de competencia

⁸⁶ Con esta idea Aglietta establece la crítica a la variante neoclásica de la economía del enfoque anglosajón.

perfecta, de ahí que las regulaciones tiendan a considerar una serie de supuestos como: las externalidades, los monopolios, los bienes públicos y existencia de información incompleta y asimétrica.

Una vez hecha esta distinción abordaremos de forma general los conceptos claves⁸⁷ de la escuela de regulación francesa (ERF). Sobre la teoría de la regulación de origen francés Neffa (1998) comenta que esta analiza el modo de desarrollo de una determinada formación social, en términos de las regularidades económicas que constituyen un régimen de acumulación e integrando al análisis las formas institucionales o estructurales que juegan el papel de un modo de regulación y que cambian en el tiempo y el espacio territorial, constituyendo el escenario donde interactúan los actores económicos movidos por una racionalidad limitada. Es preciso advertir que la ERF tiene su origen como una alternativa explicativa a la crisis del capitalismo de los años 70s (Boyer: 1989). Neffa (2006) identifica que la ERF rechaza la teoría neoclásica del equilibrio general así como el determinante de que los factores exógenos explican la caída de la tasa de ganancia en los 70s, por el contrario modulando los factores endógenos y exógenos, plantean que es necesario recurrir a la historia del modo de producción capitalista a efecto de verificar que el supuesto crecimiento económico rápido y autosostenido en el largo plazo y con pleno empleo, que se gestó en las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial, es más bien una excepción que una regla. Para la ERF se deben considerar los factores endógenos para explicar el agotamiento y ruptura del modo de desarrollo imperante.

De esta forma, es necesario ver que la **regulación en tanto problemática** significa reconocer, que "el ajuste recíproco de las decisiones de los agentes económicos a lo largo del tiempo no pueden reducirse al ajuste realizado por el mercado, ni tampoco puede resolverse por la sola intervención de un Estado que manipula las variables. Esta escuela replantea el papel del sujeto sin caer en los extremos del individualismo metodológico ni del holismo, se trata dice Neffa (ídem) de establecer una dimensión social del sujeto: "lo que

⁸⁷ La ERF sitúa sus conceptos en un nivel intermedio.

cuenta no es el individuo, ni el modo de producción dominante, sino la relación entre los individuos y sus grupos de interés. En consecuencia, cada persona no puede ser pensada sino en su relación con los otros, es decir, socialmente y en el marco de las instituciones” (ídem).

Para Boyer (2007) el capitalismo es un modo de producción, por lo tanto, sugiere Neffa (1989) la regulación “trata del proceso de adaptación de la producción y de la demanda social, en la cual se reproducen las relaciones sociales fundamentales, gracias a las cuales se sostiene y conduce el régimen de acumulación”. En esta línea Bustelo (2003) define a la regulación como el conjunto de regularidades de origen institucional que compensan la inestabilidad inherente al sistema económico. Al respecto Boyer (1989) definió a la regulación como “el modo de funcionamiento global de un sistema, la conjunción de ajustes económicos asociados a una configuración dada de las relaciones sociales, de las formas institucionales y de las estructuras; es decir, como la conjunción de mecanismos que concurren a la reproducción del sistema en su conjunto, dadas las formas institucionales en vigor y el estado de las estructuras económicas y sociales”. Por su parte, Aglietta (1999) dice que la regulación de un modo de producción, “es la manera según la cual se reproduce la estructura determinante de una sociedad en sus leyes generales, y se transforman las relaciones sociales creando formas nuevas de tipo económico y no económico, organizándose de manera tal, que reproducen una estructura determinante: el modo de producción. Ahora bien, Boyer (2007) aclara que la regulación no es reglamentación ni negociación de contratos como suele traducirse de la palabra inglesa **regulation**. En Francia la regulación es interpretada como resultado de la acción del Estado en tanto diseñador y organizador del sistema.

A decir de Lipietz (1983, citado por Bustelo: ídem) la regulación es la forma mediante la cual se impone la unidad a través de la lucha de sus elementos. Para la enfoque de la regulación de la ERF todo modelo de desarrollo tiene tres componentes principales: régimen de acumulación, modelo de organización del trabajo o paradigma del trabajo y modo de regulación (Lipietz: ídem). Por **régimen de acumulación** se entiende como el modo de

transformación conjunta y compatible de las normas de producción, de distribución y de uso; es decir, permite durante un periodo largo, adecuar las transformaciones de las condiciones de producción y los cambios en las condiciones de consumo. Bustelo (1998 y 2003) en referencia a Lipietz anota la existencia de dos regímenes de acumulación sucesivos: a) ***régimen de acumulación extensiva*** comprende hasta la primera guerra mundial, se caracteriza por la búsqueda de una mayor escala de producción, con normas productivas constantes y centrado fundamentalmente en el sector de bienes de producción; y, el ***régimen de acumulación intensivo*** situado desde los años veinte y cuya característica es la profundización de la reorganización y de la mecanización del trabajo, en el sentido de una mayor productividad laboral y de un mayor coeficiente de capital fijo, centrada en el consumo de masas, es decir, en la producción de bienes de consumo para la gran mayoría de la población.

El ***modelo de organización del trabajo o paradigma del trabajo*** es el conjunto de los principios generales de organización del trabajo y de uso de las técnicas. Los regímenes de acumulación, a su vez, descansa en dos modelo de organización del trabajo: uno ***taylorista*** y el otro ***fordista***. El primero, consiste en la introducción de la división del trabajo en los talleres y en la separación entre trabajo y saber del trabajador. El segundo, alude al proceso de trabajo y consiste en la profundización tanto de la división del trabajo como de la separación entre el trabajador y su capacidad intelectual, mediante la introducción semiautomática o línea de montaje. A su vez, el fordismo presenta dos vertientes, la primera es la productiva y se refiere al proceso del trabajo, es decir, al taylorismo más la mecanización semiautomática; y la segunda vertiente tiene que ver con la vertiente regularizadora, relativa a la adaptación continua del consumo de masas a los incrementos de productividad (Bustelo: 1998 y 2003).

Y el ***modo de regulación*** consiste en un conjunto de normas, implícitas o explícitas, de mecanismos de compensación, de dispositivos de información que ajustan permanentemente las expectativas y los comportamientos individuales a la lógica de conjunto del régimen de acumulación. Esas normas

se refieren a la forma de determinación de salarios, al tipo de competencia entre empresas y al modo de gestión monetaria. La estabilidad o reproducción duradera de un régimen de acumulación depende de su articulación con un determinado modo de regulación. (Bustelo: 1998 y 2003). Para Neffa el modo de regulación (2006) es el resultado de la articulación entre una serie de formas institucionales o estructurales cuyo objetivo es siguiendo a Boyer esclarecer el origen de las regularidades que canalizan la reproducción económica durante un período histórico determinado. Así el modo de regulación promueve, canaliza y restringe los comportamientos individuales, socializa los comportamientos heterogéneos de los agentes económicos y condiciona los mecanismos de ajuste de los mercados en función de reglas y principios de organización sin los cuales no podrían funcionar. De esta forma, los agentes económicos interactúan individualmente con una racionalidad limitada y en seno de instituciones, siguiendo sus propias lógicas de acción y a partir de una serie de reglas de juego y de convenciones, que también emergen como subproductos de estrategias.

En síntesis del modo de regulación consiste en el conjunto de procedimientos, comportamientos y conductas, individuales, grupales y colectivas, cuyas propiedades y funciones son esencialmente: 1) asegurar la continuidad y la reproducción de las relaciones sociales fundamentales; 2) conducir o guiar el régimen de acumulación; y, 3) asegurar la compatibilidad de los comportamientos económicos descentralizados de las unidades de producción y de los individuos sin que dichos agentes se hayan puesto de acuerdo entre sí o hayan internalizado los principios de ajuste del sistema.

Las formas institucionales más importantes del modo de regulación son: a) la moneda; b) el Estado; 3) las formas y modalidades adoptadas por las relaciones establecidas entre las unidades presentes en el mercado; 4) la inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo; y, 5) la relación salarial.

Finalmente para Lo Vuolo (2009) mediante el **proceso de acumulación** se produce y se pone al servicio del sistema económico aquellos bienes cuyo

uso sirve para ampliar la capacidad productiva, y puede asimilarse con la idea de proceso de inversión. En cuanto, al régimen de acumulación lo conceptualiza como las formas que adoptan las estructuras institucionales concretas y específicas a través de las cuales transcurre el proceso de valoración, vinculado los procesos de distribución y acumulación de capital⁸⁸. Subraya que la noción de régimen de acumulación reconoce que el movimiento de capital no tiene lugar sólo en los mercados, mucho menos en un mercado específico, sino que es el resultado de la interacción de diversos elementos que llegan incluso a desplazar las relaciones de producción desde el orden económico hacia otros órdenes de prácticas sociales, como el político o el socio-cultural. Así el régimen de acumulación determina el modo de organización del sistema capitalista de mercado.

A) PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO-RELACIONAL DE BOB JESSOP

Jessop (2001 y 2008) parte de una premisa general: el ensamble entre capitalismo y Estado es mediante una relación estratégico-relacional. Bajo este carácter define al Estado y al capitalismo como una relación social. El elemento clave en este ensamble es la regulación, a través de esta se resalta la importancia que juegan las instituciones en el desarrollo del capitalismo. Jessop (ídem) sugiere entrar en contacto con el tema de las regulaciones con un sentido heurístico. Apoyado en la economía política estudia la formación del capitalismo avanzado. Este hace referencia al acoplamiento estructural entre economía y política, así como su coordinación estratégica (2008: XLI).

También considera que dicho acoplamiento incluye el territorio, el lugar, la escala y las redes (ídem). Además el acoplamiento da lugar, a fenómenos de desterritorialización y reterritorialización del poder político, así como a la relativización de las escalas, de igual forma contempla el redimensionamiento de los aspectos espaciotemporales de la acumulación capitalista.

⁸⁸ Agrega que las formas institucionales incluyen; modos de organización de la producción y de los mercados, la forma de construcción de expectativas de los agentes económicos, las formas de relación entre asalariados y propietarios del capital, los mecanismos de distribución y reproducción de las clases sociales relevantes, el volumen y la composición de la demanda agregada, la articulación entre el modo de producción en el campo privado y el sistema fiscal.

Jessop (2008b) plantea entender al Estado como “un conjunto policéntrico de instituciones cuyas políticas carecen de toda unidad o dirección predeterminada o establecida”. La adopción de esta perspectiva del Estado le permite superar la dicotomía entre modelos centrados en el Estado y modelos centrados en la sociedad. A partir de ello, enfatiza que el Estado es un conjunto de instituciones que se distinguen por constituirse como una relación social, esta variable institucional, a su vez, se caracteriza por ser un lugar en el que se detonan **dilemas estratégicos** entre diferentes actores que desean ver realizadas sus opciones. El concepto de estrategia lo extrae del regulacionismo francés, este enfoque reintroduce la noción de regulación para formular que la reproducción del sistema es el producto de las relaciones sociales, normas y estructuras institucionales, así como de la conducta estratégica de los distintos agentes. Con esta aproximación integra la dinámica estructura-agencia a la vez que destaca una concepción de todo orden social como el resultado de un *complejo, multilateral, y provisional proceso mediado a través de las instituciones y guiado por fuerzas sociales* (Jessop: 1988). En consideración a esta perspectiva Jessop comparte con los regulacionistas franceses que el funcionamiento de los mercados en las democracias liberales no puede ser comprendido como un mecanismo libremente asignador de recursos, ni tampoco puede ser reducido a un proceso mecánico de oferta y demanda, sino que necesariamente depende de su contexto institucional y socio-político, el cual influye en los cálculos estratégicos de los agentes que intervienen en ese mercado.

De esta forma, la relación estratégica recaerá en la que se establezca entre estructura y agencia, ya que los mecanismos socio-reguladores están constituidos políticamente. Por lo que, el Estado tiene que ser visto como un objeto de regulación a la vez que como una instancia de regulación desplegada en una red de relaciones sociales (Jessop: 2008a). Siguiendo a Frolund Thomsen (1991) el concepto de estrategia tiene tres dimensiones interrelacionadas: a) formación de estrategias: se alude generalmente a los procesos de articulación entre agentes y factores estructurales. Se trata por tanto del elemento de rutinización o institucionalización de una determinada

coyuntura entre agentes y estructuras. Es el momento estructural; b) conjunto de fuerzas políticas, que trabajan con un marco de acción y significado relativamente coherente. Lo que implica que diferentes fuerzas actúan políticamente para producir distintos resultados, que pueden suponer alteraciones del marco estructural establecido; y, c) deriva de las anteriores, hace referencia a que las estrategias políticas instituyen relaciones de dominación y resistencia como características significativas de todo sistema político. Sintetizando la estrategia alude a la articulación entre la perspectiva de la estructura y la del agente.

Jessop (2008a) a partir de esta noción y siguiendo a René Bertramsen propone su modelo estratégico relacional. Aquí destaca que la sociedad es un conjunto de relaciones, y por lo tanto, en ella hay relaciones que se institucionalizan y otras que no. Sostiene que se trata de plantear las relaciones en y entre diferentes ámbitos analíticamente determinados -económicos, políticos, etcétera-, los cuales se institucionalizan de diferentes modos. De esta forma, es comprensible que la forma institucional del Estado tiene un impacto sobre lo que es políticamente posible para los agentes particulares. Así las estructuras políticas existentes actúan como filtro que impide que todas las presiones alcancen su objetivo o reducen la complejidad. La estrategia es un elemento mediador entre estructura y agencia ya que cubre una dimensión estructural a la vez que una dimensión centrada en la agencia. De todo ello, Jessop (2008a) sugiere que el modelo estratégico relacional hace comprensible cómo influyen los factores institucionales en la determinación de las estrategias. Para ello se debe ver que las estructuras actuales son resultantes de estrategias y estructuras políticas anteriores y presentes, e influyen en las actuaciones políticas y sus resultados. Cobra sentido entonces, que toda acción política se realiza en un determinado contexto institucional, ya que las estructuras producen una selectividad estratégica. Aquí entra con plena fuerza la comprensión de la selectividad del Estado: esta selectividad es una predisposición a estrategias específicas que se realizan por fuerzas concretas, las cuales defienden intereses puntuales dentro de un conjunto de fuerzas diferentes, cada una de las cuales promueve sus propios intereses a través de estrategias específicas. Por tanto, algunas formas particulares del Estado

privilegian unas estrategias sobre otras, privilegian el acceso de algunas fuerzas sobre otras, algunos intereses sobre otros, algunas posibles coaliciones sobre otras (ídem).

Irma Sandoval (2004) sugiere que el enfoque estratégico relacional es una alternativa para superar la fetichización del Estado y la cosificación de los actores del mercado, este enfoque implica un desafío para articular dos sistemas institucionales, Estado y mercado, los cuales en apariencia se miran separados y autorreferentes. A decir de Jessop (Sandoval: ídem) su enfoque busca superar el concepto de autonomía relativa e introduce dos conceptos clave: el de **acoplamiento estructural** y el de **relación estratégica**. Ambas nociones toman como punto de partida la autonomía de los distintos sistemas, su coexistencia y su interdependencia, y cada uno apunta hacia mecanismos clave por medio de los cuales las esferas sociales llegan a ser acoplados. Para Jessop el concepto de acoplamiento estructural sugiere la existencia de una mutua dependencia entre la estructura económica y la política, en la que cada una de estas esferas representa fuentes de perturbación para la otra. Reconoce que la relación entre Estado y mercado permite una mejor comprensión de la institución estatal. Esta orientación permite ver al Estado como no como una organización por encima del continuo flujo de las relaciones sociales, por el contrario este es un ámbito de dinamismo social y de negociación política (Sandoval: ídem). Este acoplamiento estructural entre Estado y economía afirma una dependencia constitutiva del Estado en el imperativo de la acumulación del capital. Así el poder estatal es un elemento necesario para la acumulación de capital y en la reproducción general de la relación de capital. De ahí, que desde el enfoque relacional, el Estado y el poder estatal siempre han asumido un papel protagónico en la acumulación de capital, no sólo en casos de abierta intervención al organizar la producción, sino también en aquellos otros caracterizados por una aparente neutralidad (ídem). A decir de Jessop (1990, citado por Sandoval: 2004) el Estado no puede ser considerado una arena neutral puesto que hay fuerzas sociales y proyectos políticos que pesan decisivamente sobre él. La implicación es que el enfoque estratégico relacional contempla las dinámicas sociales, las alianzas de clase, los proyectos estatales y el desarrollo de las batallas al interior del

sistema político en su conjunto. De forma contundente señala que el Estado no existe fuera del ámbito de continua tensión entre política y economía; el aparato estatal y sus instrumentos de intervención no son neutrales sino que constituyen un campo de conflicto entre los diferentes en juego. A juicio de Sandoval (ídem), el valor agregado de este enfoque radica en que conceptúa al Estado como resultante a la vez que como generador de procesos sociales y económicos. Se trata en todo caso, de enfatizar las condiciones históricas estructurales (estructuras) y los aspectos de la transformación social (agencias).

B) PLANTEAMIENTO ACUMULACIÓN ESPACIAL DE DAVID HARVEY

El geógrafo posmoderno David Harvey (2000, 2001 y 2004) habla sobre el espacio como categoría de la expansión capitalista, y por ende, hace ver que esa expansión está determinada por los nuevos factores de la acumulación de capital. Señala que la delimitación conceptual del Espacio ha transitado históricamente por tres dimensiones: la concepción del Espacio como medio natural, geográfico o paisaje; la noción del Espacio como región, superficie diferenciada y delimitada por fronteras; y más recientemente el Espacio como un objeto social vinculado a la naturaleza espacial de la sociedad humana. Harvey es uno de los impulsores más destacados del enfoque de la economía política del espacio, ésta concibe al espacio como una construcción histórica determinada socialmente, que se puede comprender a partir del análisis de las prácticas e interacciones materiales espaciales -espacio vivido o producido-, las representaciones del espacio -espacio percibido- y los espacios de representación -espacio imaginado- (Harvey:1990).

Sobre este plano y en el marco de la condición posmoderna ha venido analizando las transformaciones de la economía política del capitalismo tardío del siglo XX: procesos laborales, hábitos de consumo, configuraciones geográficas y geopolíticas, lenguajes e imágenes, poderes y prácticas estatales, producción de la ganancia como principio básico organizador de la vida económica, entre otras (ibídem). Para él estas transformaciones dan

cuenta de la transición que experimenta los regímenes de acumulación y los modos de regulación social y política (Harvey: 2004). Con ello, sitúa su análisis en el lenguaje de la escuela regulacionista –representada por Aglietta, Lipietz y Boyer- la cual desarrolló los conceptos de régimen de acumulación y modo de regulación.

Su estrategia de análisis parte de una serie de recurso heurístico que le permiten capturar las complejas interrelaciones, hábitos, prácticas políticas y formas culturales que permiten al sistema capitalista -altamente dinámico e inestable- adquirir la apariencia de orden como para funcionar en forma coherente por lo menos durante un cierto periodo (ibídem). Su enfoque considera dos áreas de dificultad en la negociación de la viabilidad del sistema económico capitalista: 1) la anarquía de los mercados en la fijación de precios; y, 2) garantizar la plusvalía en la producción. Los factores que se ponen en estas dos áreas son el régimen de regulación y el modo de regulación, pero lo hacen como dice Harvey bajo el giro cultural hacia el posmodernismo, el cual responden a un nuevo modo de regulación.

Harvey (2001) sitúa dos temas clave, por un lado, el capitalismo es una fábrica de la fragmentación, y por otro lado, el impulso de la acumulación es el motivo central en el relato de la transformación histórica y geográfica del mundo occidental. Tras estudiar los cambios que se han ido produciendo en las grandes ciudades del mundo desarrollado detectó que se estaban dando nuevas “líneas de productos, nuevas tecnologías, nuevos estilos de vida, nuevas formas de trasladarse, nuevos lugares que colonizar”, las cuales subraya Harvey representan una “infinita variedad de estrategias que reflejan un ilimitado ingenio humano para encontrar nuevas formas de obtener beneficios”. Sostiene que el capitalismo “siempre ha prosperado con la producción de diferencia”. Apunta que las normas que rigen el juego de la acumulación de capital son: crecimiento; cambios tecnológicos; cambios de vida; conflicto; lucha de clases. El capitalismo siempre es inestable y tiende a la crisis.

En las siguientes tablas se puede apreciar al análisis de Harvey.

TABLA 5 COMPARANDO FORMAS DE CAPITALISMO

	<i>El capitalismo antiguo (paradigma industrial)</i>	<i>El capitalismo nuevo (paradigma posindustrial)</i>
Frontera del progreso	crecimiento intenso	crecimiento suave
Organización	estructura mecanicista	redes de mercado
Adopción de decisiones	mando autoritario	liderazgo participativo
Valores institucionales	objetivos financieros	objetivos múltiples
Tendencia de gestión	gestión operacional	gestión estratégica
Sistema macroeconómico	gran negocio centrado en las ganancias	empresa libre democrática
Sistema mundial	capitalismo <i>versus</i> socialismo	híbridos de capitalismo y socialismo

Fuente: Harvey, David (2004).

TABLA 6 COMPARANDO CAPITALISMOS

<i>Capitalismo organizado</i>	<i>Capitalismo desorganizado</i>
Concentración y centralización del capitalismo industrial, bancario y comercial en mercados nacionales regulados	Un poder de las corporaciones en rápido aumento se des-concentra e los mercados nacionales. Internacionalización creciente del capital y, en algunos casos, separación del capital bancario e industrial.
Separación creciente de la propiedad y el control, y surgimiento de jerarquías gerenciales complejas.	Continúa expansión de sectores gerenciales que organizan sus agendas individuales y políticas en discordancia con la política de clase.
Crecimiento de sectores nuevos de la <i>inteligencia</i> gerencia, científica y tecnológica, y de una burocracia de clase media.	Declinación relativa / absoluta de la clase obrera de mameuco.
Crecimiento de las organizaciones y las negociaciones colectivas en el interior de las regiones y los estados nacionales.	Disminución en la eficacia de las negociaciones colectivas nacionales.
Los intereses del Estado y los del gran capital monopólico se asocian estrechamente, y se desarrollan un estatismo de bienestar basado en la clase	Los grandes monopolio se independizan cada vez más de la regulación estatal y burocracia y el poder centralizados del Estado son desafiados.
Expansión de imperios económicos y control sobre la producción y los mercados de ultramar.	Industrialización del Tercer Mundial y desindustrialización competitiva de países centrales que se especializan en servicios.
Incorporación de intereses de clase diversos en una agenda nacional establecida por compromisos negociados y regulación burocrática.	Neta declinación de la política y las instituciones basadas en las clases

Hegemonía de una racionalidad científico-técnica.	Fragmentación cultural y pluralismo asociados a un menoscabo de las identidades tradicionales de clase o nacionales.
Concentración de las relaciones capitalistas en relativamente pocas industrias y regiones.	Dispersión de las relaciones capitalistas en muy diversos sectores y regiones.
Las industrias manufactureras y extractivas son las principales fuentes de empleo.	Las industrias manufactureras y extractivas declinan, y prosperan las industrias de la organización y los servicios.
Fuerte concentración y especialización regionales en los sectores manufactureros y extractivos.	Dispersión, diversificación de la división espacial-territorial de la fuerza laboral.
Se buscan economías de escala por aumento del tamaño de la planta (y de la fuerza de trabajo)	El tamaño de las plantas disminuye por dispersión geográfica, y se desarrollan sistemas globales de producción y de subcontratación.
Grandes metrópolis industriales dominan regiones a las que proveen servicios centralizados (comerciales y financieros).	Las metrópolis industriales declinan y se generan serios problemas en los centros urbanos por la desconcentración hacia áreas semi-rurales o periféricas.
La configuración ideológico-cultural del "modernismo".	Las configuraciones ideológico-culturales del "posmodernismo".

Fuente: Fuente: David Harvey (2004).

C) PLANTEAMIENTO DE LOS ESPACIOS DEL ESTADO DE NEIL BRENNER

Neil Brenner (2001 y 2004) ha desarrollado un potente enfoque sobre la relación entre Estado y espacios, que él llama los *espacios del Estado*. Su análisis aborda las transformaciones en las categorías del Estado, en la condición del Estado. Observa que se expresan diversas arenas del poder, diversas arenas de formación de políticas y diversas condiciones sociopolíticas. La idea de reestructurar el Estado tiene la intención de caracterizar la forma en que se ha transformada la condición del Estado en el capitalismo contemporáneo. Esta no implica su erosión, debilitamiento, por el contrario implica que las instituciones en cuestión convergen, por la necesidad de definición en una sola escala geográfica, por lo que se subordinadas a una sola, el centro político.

Brenner (2001) plantea que el Estado se ha convertido cada vez más problemático en su experiencia escalar porque genera una tensión entre la centralización del Estado y el grado de isomorfismo institucional. La escala adquiere relevancia porque es una construcción social, porque genera

vinculaciones asociadas a la intensidad de las luchas sociopolíticas. Usa una orientación de las escalas como procesos, y por ello, considera relevante los efectos de las escalas. ¿Por qué analiza de esta manera las escalas? porque la escala es una dimensión constitutiva de los problemas socio-espaciales. De ahí, que la producción de escalas o el reescalamiento tiene que ver con la cuestión de los cambios en la geografía del poder, del Estado, la regulación política, la acumulación de capital y las identidades sociopolíticas.

Swyngedouw (citado por Brenner: 2001) dice que las escalas y sus articulaciones se produce como separadores temporales en una perpetua lucha por el poder de transformación socio-espacial. Propone que las dimensiones geográficas de la vida social consisten no sólo en el hecho de que las relaciones sociales asumen formas específicas en diferentes lugares, localidades o territorios. Además de esta diferenciación –horizontal- de las prácticas sociales a través del espacio geográfico hay una –vertical- en la diferenciación de las relaciones sociales que se inserta dentro de un andamiaje jerárquico anidado de unidades territoriales. Brenner anota tres consideraciones relevantes: a) la escala de los procesos sociales se entiende como un producto social, como la producción capitalista, la reproducción social, la regulación estatal, y la lucha político-social; b) las escalas sólo puede ser comprendidas relacionamente; y, c) mosaicos de la organización escalar, el panorama institucional del capitalismo no se caracteriza por una sola pirámide, abarca todos los procesos sociales y formas institucionales.

Por lo tanto, la escala debe ser reconocida como una dimensión de vital de la diferenciación geográfica, un sistema jerárquicamente ordenado de carácter provisional limitada sobre espacio, que a su vez se encuentra dentro de un amplio, geográfica, polimorfo y polifacético campo. Brenner (2001) propone los siguientes cuadros para comprender la estructuración de escalas:

TABLA 7 CUESTIONES SOBRE LA PRODUCCIÓN DE ESCALAS

- 1) Escalar es una dimensión de la estructuración de los procesos socio-espacial, no es una propiedad de la espacialidad social "como tal", pero se entiende, como una dimensión de determinados procesos socio-espacial. En la medida en un determinado proceso social, político o económico es internamente diferenciado en una jerarquía vertical de las distintas unidades espaciales, y surge el problema de la estructuración escalar.
- 2) Los procesos de estructuración escalar se constituyen y continuamente vuelven a trabajar todos los días a través de las rutinas y las luchas sociales. Sin embargo, la diferenciación de los procesos sociales en jerarquías escalares determinado no se logra de una vez por todas, sino continuamente falsificados y rehecho a través de hábitos cotidianos, las rutinas, las prácticas, las negociaciones, los experimentos, los conflictos y luchas.
- 3) Los procesos de estructuración escalar están dialécticamente entrelazados con otras formas de estructuración socio-espacial. La ampliación de las relaciones sociales representa sólo una dimensión de su geografía multifacética. La diferenciación escalar de cualquier proceso social ocurre en conjunción directa con otras formas de estructuración socio-espacial, que también continuamente moldear y transformar la geografía de ese proceso. La relación entre la estructuración escalar y otras formas de estructuración socio-espacial en el capitalismo puede ser explorado más fructífera a través de un contexto específico pero teóricamente investigaciones auto-reflexivas.
- 4) Hay múltiples formas y patrones de estructuración escalar. (a) un análisis de cómo, cuándo y por qué el proceso social en cuestión se subdivide en una jerarquía vertical de escalas geográficas separadas pero entrelazadas. Al mismo tiempo se tendría que especificar (b) las unidades espaciales relevantes dentro de esa jerarquía, (c) su papel específico y la evolución de la historia (s) dentro de la jerarquía y (d) sus necesidades específicas y la relación históricamente la evolución de (s) a otras unidades dentro de esa jerarquía.
- 5) Las escalas de evolución relacional dentro de las jerarquías enmarañadas y redes dispersas interescales. El significado, la función, la historia y la dinámica de cualquier escala geográfica determinada sólo puede ser comprendido relacionalmente, en términos de hacia arriba, hacia abajo, hacia los lados y enlaces a otras escalas geográficas situadas dentro de las jerarquías escalares enredado y redes dispersas interescales.
- 6) Hay múltiples espacialidades de escala. Las escalas son generalmente descritas en términos de área, relativamente cerrada en sí misma, los contenedores territoriales euclidiana / cartesiano.
- 7) Jerarquías escalares constituyen mosaicos no pirámides. Los procesos de estructuración escalar no producen una sola jerarquía escalar anidados, una pirámide absoluto de escalas perfectamente inter-bloqueo, pero se entiende mejor como un mosaico de geometrías escalares de manera desigual superpuestos y densamente intercalados.
- 8) Los procesos de estructuración escalar generar efectos causales de contexto específico. Sea o no, la estructuración de la escala de un determinado proceso social genera resultados sociológica o política significativa es una cuestión empírica que sólo pueden resolverse a través del contexto específico de las investigaciones.
- 9) Los procesos de estructuración escalar puede cristalizar en soluciones escalares, interactúan entre sí intensamente y continuamente para producir "estructuras anidadas jerárquica de la organización".
- 10) Establecido arreglos escalares pueden condicionar la evolución posterior de las configuraciones escalares. Hasta la fecha, la mayor parte de la literatura sobre la producción a gran escala, con su enfoque empírico en la tumultuosa década de 1970 después de la época, ha hecho hincapié en las formas catastróficas de la transformación escalar que se derivan en las fases de crisis sistémica, una destrucción creativa de las jerarquías escalares se desarrolla: las existentes configuraciones se desmontan y son reajustadas, y después de intensas luchas socio-políticas, radicalmente nuevas jerarquías de escala pueden ser establecidas.
- 11) Los procesos de estructuración escalares constituyen geografías y coreografías del poder social. La estructuración de los procesos sociales de media escala, y es a su vez mediado por, muy asimétrica y por lo tanto conflictiva las relaciones de poder social.

Fuente: Neil Brenner (2001)

D) PLANTEAMIENTO ACUMULACIÓN EN RED DE MANUEL CASTELLS

Castells (2005) plantea que la revolución de la tecnología de la información en tanto centro de la globalización ha sido la razón para llevar a cabo un proceso fundamental de reestructuración del sistema capitalista a partir de la década de los setenta, pero principalmente de los ochenta. Afirma que de esta revolución emerge la **sociedad en red** que independiente de su expresión institucional, es una sociedad capitalista. Castells define a la globalización como un proceso de articulación de las actividades estructurantes de todas las sociedades en redes planetarias que tienen las capacidades tecnológica, organizativa, institucional de funcionar como una unidad en tiempo real.

En este sentido, la globalización es nueva porque las tecnologías de esta globalización son nuevas porque las capacidades de manejar volumen, intensidad y complejidad de las redes son superiores. Subraya que la globalización es la expresión más directa de una estructura social nueva que llama sociedad red, una sociedad en la que las actividades estructurantes están basadas en redes de comunicación interactivas basadas, a su vez, en tecnologías de la información y comunicación de base microelectrónica en todos los ámbitos sociales, y como las redes no tienen fronteras entonces la sociedad red es globalización (idem).

Castells sitúa que en las sociedades capitalistas las actividades estructurantes que organizan las prácticas sociales son: a) los mercados financieros; b) producción, distribución y gestión de bienes y servicios en red - no significa la descentralización de la producción y distribución en todo el mundo-; c) nueva geografía económica en el mundo -factores de producción como los recursos humanos-; d) infraestructura de los sistemas de formación; e) conectividad múltiple; f) acceso a mercados; g) economía del conocimiento, pero donde el conocimiento genera productividad y competitividad; h) internacionalización de la producción y de la gestión: y, i) capacidad productividad del comercio exterior (1994 y 2005).

La sociedad red es global porque el capital es global. Pero el capitalismo encuadra a las redes en complejas interdependencias asimétricas, ya que los nodos de la tasa de ganancia de reproducción del capital se desprenden y articulan en torno a las redes de conocimiento e información asimétricos.

La siguiente tabla se engloba una serie de cambios tecnológicos.

TABLA 8 TRES REVOLUCIONES ECONÓMICAS CONTEMPORÁNEAS

Revolución tecnológica	Revolución económica global	Revolución informacional
<p>Basada en las tecnologías de la información, incluye a la ingeniería genética.</p> <p>Es trascendental como las dos revoluciones industriales anteriores que descubrieron las fuentes de energía.</p>	<p>Formación de una economía global que representa la estructuración de todos los procesos económicos a nivel planetario.</p> <p>Funciona en tiempo real como una unidad en un espacio mundial para el capital y para la gestión, el trabajo, la tecnología, la información o los mercados.</p> <p>La aceleración de integración y creación de áreas económicas intensifican la globalización e interdependencia de la economía mundial.</p>	<p>Irrupción de nueva formas de producción y gestión económica de la información.</p> <p>La productividad y la competitividad se basan en la generación de nuevos conocimientos y en el acceso al procesamiento de información adecuada.</p> <p>Asimismo, la economía informacional está caracterizada por nuevas formas organizativas horizontales.</p> <p>La economía de la información reemplazó a la economía industrial.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Castells Manuel y Hall Peter (1994).

Para Castells (2005) la sociedad red es el tipo de organización o estructura social resultante de la interacción entre, por un lado, la revolución tecnológica basada en la digitalización electrónica de la información y comunicación y en la ingeniería genética y, por otro lado, los procesos sociales, económicos, culturales y políticos del último cuarto del siglo XX. El rasgo definitorio de la sociedad red en su existencia en un ámbito global. Redes electrónicamente operadas que sustituyen el sistema nervioso de la economía, tecnología, la comunicación y el poder en nuestro mundo, un análisis de la transformación estructural de nuestra sociedad, por tanto, no debería ser dependiente de la coyuntura (idem). Las implicaciones de esta nueva estructura social en red, significa que las personas y organizaciones adaptan -

hacen suyas, interiorizan- la tecnología a sus necesidades, valores e intereses, y, al hacerlo, modifican tecnologías, encuentran nuevos usos no previstos y cambian su trayectoria. No es la tecnología la que determina la sociedad, sino la sociedad la que modela la tecnología.

Observa Castells (1994 y 2005) que la transformación fundamental en la economía no es sólo la aparición de nuevo conocimiento en abstracto, sino que aparece representando a un nuevo agente económico: **la empresa red**. Esta comparte y distribuye información y conocimiento aplicándolo a procesos de producción y de gestión a partir de redes de cooperación fundadas en las tecnologías digitales de comunicación y procesamiento de información. De ahí, derivan la productividad y competitividad de las empresas fundadas en la economía del conocimiento. Anota que la revolución tecnológica centrada en torno a las tecnologías de la información, ha venido reconfigurando la base material de la sociedad a un ritmo acelerado. Por tanto, el capitalismo ha sufrido un proceso de reestructuración profunda, caracterizado por una mayor flexibilidad en la gestión, la descentralización e interconexión de las empresas, un aumento del poder considerable del capital frente al trabajo, con el declive concomitante del movimiento sindical. Basta con ver que las economías de todo el mundo se han hecho interdependientes a escala global, introduciendo una nueva forma de relación entre economía, Estado y sociedad en un sistema de geometría variable.

La revolución informacional intensifica las tensiones y conflictos en torno a la relación entre capitalismo y Estado. El capitalismo se viene desdoblado en emergentes ámbitos productivos e informacionales, ello provoca que la intervención del Estado para desregular los mercados de vuelta selectiva según la naturaleza de las fuerzas políticas y las instituciones de cada sociedad. Se vuelve crucial, la intensificación de la competencia económica global en un contexto de creciente diferenciación geográfica y cultural de los escenarios para la acumulación y gestión del capital. El reacondicionamiento general del sistema capitalista implica la integración global de los mercados financieros (Castells: 1994 y 2005). Una paradoja de esta narrativa es que la dinámica de la economía del conocimiento y las tecnologías informacionales

liberan fuerzas productivas y consolidan los agujeros negros de miseria humana a nivel global.

Frente a los efectos disgregadores de la revolución informacional en las actividades estructurantes, la reacción de los sujetos a este incontrolado cambio confuso es la de reagruparse en torno a identidades primarias: religiosa, étnica, territorial, nacional. Ante un mundo de flujos globales de riqueza, poder e imágenes, la búsqueda -el perseguir- de la identidad, colectiva o individual, atribuida o construida, se convierte en la fuente fundamental de significado social. La identidad cobra nuevos significados, se está convirtiendo en la principal -y a veces única- fuente de significado en esta época cargada de desestructuración de las organizaciones, deslegitimación de las instituciones, desaparición de los principales movimientos sociales y expresiones culturales efímeras. *La respuesta habitual del sujeto postmoderno es no organizar su significado -es decir sus múltiples subjetividades- en torno a lo que hace, sino por lo que es o cree ser.* Ante este hecho se trata de poner de relieve que las redes globales de intercambios intercontinentales conectan o desconectan de forma selectiva individuos, grupos, regiones o incluso países según las metas procesadas en la red. Es ver en todo tiempo y lugar, una corriente incesante de decisiones estratégicas. Nuestras sociedades se estructuran cada vez más en torno a una oposición bipolar entre la red y el yo (Castells: 1994, 2000).

Otro pliegue de Castells es comprender que la acumulación de capital en red por esquizofrenia entre economía del conocimiento y economía informacional, da lugar a una esquizofrenia estructural entre función y significado, cuando la comunicación se rompe, los individuos miran, entran en contacto con el otro como un extraño, todo se vuelve una amenaza ya que las identidades se vuelven más específicas y aumenta la dificultad en compartirlas.

Dice Castells (ídem) que este paradigma tecnológico no determina la sociedad: la plasma, pero aclara que tampoco la sociedad determina la innovación tecnológica: la utiliza. En la acumulación en red los valores sociales están en permanente ruptura con las pautas de conducta establecidas, tanto en la sociedad en general como en el mundo empresarial. El desplazamiento

hacia los instrumentos personalizados, la interactividad y la interconexión, está en discontinuidad con la tradición del mundo empresarial. Hay que percatarse que la revolución de la tecnología de la información difundió en la cultura material de nuestra sociedad el espíritu literario.

Para Castells la nueva trama se articula entre el modo de producción capitalista y el modos de desarrollo informacional. Plantea que no hay que perder de vista, que la producción se organiza en relaciones de clase que definen el proceso mediante el cual algunos sujetos humanos, de acuerdo con su posición en el proceso de producción, deciden el reparto y el uso de producto en lo referente al consumo y la inversión. *La posición en el proceso productivo es también una estructura simbólica.* Bajo esta idea la producción es un proceso social complejo, el producto del proceso de producción lo utiliza la sociedad bajo dos formas, consumo y excedente. Las estructuras sociales interactúan con los procesos de producción mediante la determinación de las reglas para la apropiación, distribución y usos del excedente. Los grados de productividad se caracterizan por las relaciones técnicas de producción y definen los modos de desarrollo, que son los dispositivos tecnológicos mediante los cuales el trabajo actúa sobre la materia para generar el producto, determinando en definitiva la cuantía y la calidad del excedente. Así cada modo de desarrollo se define por el elemento que es fundamental para fomentar la productividad en el proceso de producción. En el nuevo modo de desarrollo informacional, la fuente de la productividad estriba en la tecnología de la generación del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de símbolos, lo que es específico del modo de desarrollo informacional es la acción del conocimiento sobre sí mismo como principal fuente de productividad.

De esta forma, cada modo de desarrollo posee asimismo un principio de actuación estructuralmente determinado, a cuyo alrededor se organizan los procesos tecnológicos. Por ejemplo, el industrialismo se orienta hacia el crecimiento económico, esto es, hacia la maximización del producto; y *el informacionalismo se orienta hacia el desarrollo tecnológico, es decir, hacia la acumulación de conocimiento y hacia grados más elevados de complejidad en*

el procesamiento de la información (Castells: 2005). Es claro entonces, que la tecnología y las relaciones técnicas de producción se organizan en paradigmas originados en las esferas dominantes de la sociedad, y por lo tanto, su efecto es difundirse por todo el conjunto de las relaciones y estructuras sociales, de ese modo penetran en el poder constituyendo una experiencia que los modifica.

Por qué la economía informacional es productividad y competitividad, porque las unidades o agentes de esa forma económica dependen fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Asimismo, porque en lo global la producción, el consumo y la circulación, así como sus competentes - capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnologías, mercados-, están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos (Castells: 2005). Si bien la productividad se genera y la competencia se desarrolla en una red global de interacción entre redes empresariales, ello origina un nuevo sistema económico cuya estructura y dinámica es la conexión histórica entre el conocimiento y la información como base de la economía. Pero también la evolución de la tecnología ha determinado en buena medida la capacidad productiva de la sociedad y los niveles de vida, así como las formas sociales de la organización económica. El paradigma tecnológico hace posible que la información misma se convierta en el producto del proceso de producción (idem). El núcleo duro de este paradigma enfatiza que la economía interconectada y profundamente interdependiente debe ser capaz de aplicar su proceso en tecnología, conocimiento y gestión a la tecnología, el conocimiento y la gestión de los mismos. Finalmente, Castells (2005) comenta sobre la productividad que ésta es la fuente del progreso económico, mediante el aumento de los rendimientos en producto (output) por unidad del insumo (input) a lo largo del tiempo.

En resumidas cuentas, los modos específicos de aumentar la productividad definen si existe una nueva economía informacional (idem). En

cuanto a la competitividad, Castells (1994 y 2005) plantea que ésta tiene significados diferentes para la empresa y para la economía nacional: *la competitividad de una nación es el grado en que, en condiciones de mercado libre y justo, produce bienes y servicios que pasan la prueba de los mercados internacionales, mientras que a la vez expanden la renta real de sus ciudadanos* (idem). La competitividad nacional se basa en el resultado superior de productividad de la economía y en la capacidad de ésta para cambiar la producción a actividades de alta productividad que, a su vez, puedan generar altos niveles de salarios reales. El punto está en identificar que la competitividad tiene un efecto darwiniano subterráneo, de tal modo que las mejores prácticas empresariales suelen ser recompensadas en el mercado, mientras que las firmas rezagadas quedan desfasadas en un mundo cada vez más competitivo que, indudablemente, tiene ganadores y perdedores (idem). La competitividad se desplaza de forma natural en un mercado en expansión.

En cuanto a la economía global, ésta presenta una paradoja: no se extiende a todos los procesos económicos del planeta, no incluye todos los territorios y no incluye el trabajo de todas las personas, pero sí afecta directa e indirectamente a los medios de vida de toda la humanidad. El funcionamiento y estructura reales de la economía global conciernen únicamente a determinados segmentos de sectores económicos. En suma, la economía global se caracteriza por la asimetría fundamental entre países en lo tocante a su nivel de integración, potencial competitivo y cuota de beneficios derivados del crecimiento económico. Castells (1994 y 2005) finalmente anota que la economía global es resultado de la reestructuración de las empresas y los mercados financieros, se expandió utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y, fue en gran medida inducida, por las políticas gubernamentales deliberadas. La economía global no fue creada por los mercados, sino por la interacción entre los mercados y gobiernos e instituciones financieras internacionales que actuaron en representación de los mercados. Ni la tecnología ni la economía privada podían haber desarrollado por sí solas la economía global. Los agentes decisivos para establecer una nueva economía global fueron los gobiernos y, en particular, los gobiernos de los países más ricos, y sus instituciones internacionales (idem).

E) PLANTEAMIENTO DE LA CRISIS DE LEGITIMIDAD HABERMAS

El antropólogo Clifford Geertz (1987) sostiene que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido. Una de esas tramas es el capitalismo. Al respecto Jessop (2008) mira al capitalismo como una narrativa, como una significación de poder y lenguaje. Bajo este argumento es posible abordar el planteamiento de Habermas (1973 y 1976) respecto de la crisis de legitimidad del capitalismo tardío que experimentan las sociedades avanzadas o postindustriales desde la década de los 70s. ¿Cómo entender al capitalismo tardío? Habermas sugiere que es aquel sistema de acumulación que necesita la regulación estatal para continuar su conservación. Es un capitalismo de organizaciones a través de las cuales organiza al mercado, el Estado asume en ésta dinámica un rol regulador que lo coloca como un mecanismo más del mercado.

Bajo esta lógica los beneficios se asignan al mercado y las pérdidas son asumidas y socializadas por el Estado. Esta resulta ser la dramática trama de significación que ha venido ordenando las relaciones entre el Estado y la sociedad. La tesis de Habermas se fundamenta en el análisis que hizo Carlos Marx respecto de la crisis del modo de producción capitalista en sus distintas fases históricas. A partir de ello, Habermas (1973) analiza la crisis del capitalismo como un fenómeno en el que entran en tensión la integración social y la integración sistémica. Su análisis establece una correspondencia entre el concepto de crisis y el desajuste en la sociedad de capitalismo tardío. La distinción de esta forma de capitalismo es su imposibilidad para gestionar las demandas sociales a través de las instituciones y organizaciones, esa imposibilidad actuará de manera determinante sobre lo que él llama el mundo de la vida.

Para Habermas (1973) las contradicciones entre integración social e integración sistémica resultan ser el código genético de la imposibilidad de

autogobierno y solución de los problemas que tiene el capitalismo tardío. ¿De dónde proviene la teoría de la Crisis de Habermas? Proviene de la teoría de sistemas, desde ésta él formula el sistema de sociedad como un sistema de sistemas sociales. Esa conexión lo lleva a establecer dos vías de integración. La primera, es la integración social que hace referencia al sistema de instituciones en las que se socializan sujetos hablantes y actuantes, se trata de ver a los sistemas de sociedad con el aspecto de un mundo de vida. La segunda, es la integración sistémica en cuanto a que el sistema intenta reducir la complejidad del autogobierno y de la función de autorregulación.

Es ese sentido, el capitalismo de organización o capitalismo regulado por el Estado o capitalismo tardío hacen referencia a dos tipos de fenómenos siempre relacionados con el proceso de acumulación. El primero, tiene que ver con el proceso de concentración de empresas -corporaciones nacionales y multinacionales- y la organización de los mercados de bienes, de capitales y de métodos de trabajo; el segundo fenómeno, plantea que el Estado pasa a ser un mecanismo regulador del mercado e interviene en los crecientes desequilibrios del funcionamiento de éste. Por lo tanto, el capitalismo tardío necesitará del Estado para organizar los desajustes creados por la lógica del beneficio de las enormes corporaciones industriales y financieras.

Asimismo, la crisis de legitimidad del capitalismo tardío de Habermas se inscribe en el marco de la crisis fiscal del Estado que desarrolla James O'Connor (1981). La crisis fiscal parte de la sunción de que el crecimiento del capitalismo intensifica la tendencia a la superproducción, misma que conduce inevitablemente a la desocupación y a la crisis. Es decir, el capitalismo tardío es un capitalismo de la superproducción. Ello tiene que ver con la pretensión de dotar de legitimidad al capitalismo por parte del Estado a través de disminuir los efectos negativos provocados por el proceso de acumulación del capitalismo. Esto lleva al Estado a incrementar progresivamente sus gastos, particularmente los sociales. El papel que adquiere el Estado como instancia que legitima a la acumulación se traduce a la vez en una dramática presión sobre el capítulo de

gastos de los presupuestos. De aquí se desprende que la crisis provoca un incremento en los gastos pero no aumentan los ingresos. La legitimidad vía los gastos sociales es el elemento central de la integración social. Este argumento desemboca en que la legitimación y la acumulación son dos procesos contradictorias, por lo tanto, el Estado a partir de la interacción de los actores y las instituciones tiende a generar un reforzamiento asimétrico.

Engarzando este razonamiento con Offe (1990) la crisis de la gestión de la legitimidad pone de relieve que ni la privatización generalizada ni el control absoluto del Estado en la economía son posibles. Para Offe la crisis de legitimidad de un orden social como el Estado de bienestar no puede interpretarse como una manifestación de los conflictos sociales existentes, sino como una expresión de una disfuncionalidad inherente al propio sistema capitalista, ello implica, buscar precisamente la crisis en el capitalismo tardío. Disfuncionalidad que deviene de la no autorregulación del subsistema económico capitalista, la que a su vez, también provoca disfuncionalidad del subsistema de legitimidad. El argumento, por tanto, será que el Estado ha de intervenir entre los dos subsistemas para garantizar, por un lado, la continuación de la acumulación capitalista y, por otro, la continuidad de la legitimación.

CAPÍTULO 4. ESTADO REGULADOR

El Estado regulador (ER) es la nueva forma de gobernanza de las transformaciones del capitalismo, principalmente de las dimensiones financiera, tecnológica, del conocimiento y de la información (Jordana, Levi-Faur, Ramiò, Majone, Vallespín, Gilardi, Hood, Baldwin y Rothstein). Stark (2001) y Muñoz (1993) plantean que el ER implica la hegemonía de la regulación como forma de gobierno, ello significa que el gobierno abandona su carácter de productor y se concentra en un rol de generador y garante de las reglas del juego. En forma general este grupo de autores sitúan al ER en el campo de la economía política y las políticas públicas.

Majone (1993, 1994 y 1996) sugiere que este tipo de Estado es resultado de los cambios en las estructuras de gobernanza. Estos cambios han sido inducidos por una serie de transformaciones en las estrategias regulatorias derivadas de la privatización, desregulación y liberalización. Así mismo, señala que el ER es producto de la emergencia del capitalismo regulador. De igual forma propone que los cambios en las políticas públicas regulatorias se deben al paso del Estado positivo (EP) al Estado regulador. El Estado positivo producía y distribuía bienes y servicios públicos mediante las regulaciones que establecía. En contraste, el Estado regulador no produce ni distribuye bienes y servicios, sólo produce regulaciones para que el mercado produzca y distribuya bienes y servicios (Majone: 1997, 2-6). Majone citando a Chandler, pone en perspectiva un tema clave respecto a este tránsito: la complejidad del tipo de estructura es el resultado de la concatenación de varias estrategias básicas (1997: 2). Con esta orientación hace explícito que la privatización, liberalización y desregulación son cambios estructurales inducidos por la concatenación de estrategias generadas en el marco de la innovación de políticas asociadas al paradigma de la nueva gestión pública. Este carácter estratégico buscó superar las limitaciones que imponía el rol intervencionista del Estado positivo, en particular las restricciones del poder de fijar impuestos y gastos (Majone: 2008, 3). Para Majone, el EP (Estado de bienestar Keynesiano) fue la expresión del consenso entre capitalismo y socialdemocracia posterior a la segunda guerra mundial (ídem).

A decir de Gilardi (2008) los cambios del EP al ER son una característica propia de la economía política de los países desarrollados. Sin embargo, Jordana y Levi-Faur (2003 y 2005) sostienen que la difusión de estos cambios también alcanzó a los países en vía de desarrollo como en América Latina. Qué tipo de transformaciones se llevaron a cabo. Gilardi (ídem: 1) sostiene que el giro llevado a cabo implicó que los monopolios públicos de las telecomunicaciones y la energía, fueran reemplazados por la propiedad privada, el libre mercado y otras formas de liberalización. Este autor observa que en un primer momento, se percibió que esos cambios eran una ola de simple desregulación, posteriormente cobraron importancia ante la necesidad de re-

regular, esto dio pie a una combinación de libre mercado con la producción de más reglas. Aquí radica la paradoja de las consecuencias de las políticas de liberalización: las regulaciones son parte importante de la intervención pública en la economía (idem). Sobre esta idea Majone (1994:77 y 1997: 1) señala que el paso del Estado positivo al Estado regulador obedece a una adaptación estratégica de las nuevas realidades y, anota que las paradojas de las consecuencias acerca de la privatización y desregulación se ha traducido en una reducción del papel del Estado positivo intervencionista y en un aumento correspondiente al papel del Estado regulador.

Con el fin de focalizar el tema del ER, Carbajales (2006: 21) sugiere que la evolución del Estado puede diferenciarse a partir de tres concepciones: 1) Estado gendarme del laissez faire o Estado liberal; 2) Estado benefactor o Welfare State que surge como reacción frente al primero; y, 3) Estado regulador (ER). A decir de Carbajales el Estado regulador es un nuevo modelo de Estado asociado a una estructura y funcionamiento estatal sustentado en el principio de subsidiaridad. La explicación de este modelo es situada en el ámbito de la economía política, específicamente en las transformaciones que se han experimentado en la esfera de la regulación económica, en la organización jurídica de la economía y en el campo de los servicios públicos (idem: 22-28). El tronco argumentativo de este punto de vista puede apreciarse observando el tránsito del Estado interventor al Estado regulador:

...la evolución de las funciones del Estado enfrenta una paradoja: al mismo tiempo que éste se ha replegado de su intervencionismo económico (etapa keynesiana), aumentando de ese modo el espacio del mercado, se produce un movimiento en el ámbito de lo público/privado, en el sentido de que lo público adquiere mayor importancia. Lo que está en juego no es sólo la relación entre el Estado, las instituciones y el mercado, sino también la tensión entre lo público y lo privado. El Estado interventor de posguerra sustituyó al mercado [...]pero no siempre fue equivalente a la creación de una instancia pública transparente en la cual se jugaran diversos intereses legítimos. Las decisiones podrían ser estatales, pero no siempre fueron públicas y transparentes, sobre todo en regímenes de alta concentración de poder político. La profundización democrática supone transparencia, información y mayor autonomía de los actores sociales para tomar decisiones [...]. La internalización de las economías [...] impone la separación de las lógicas económicas de las políticas [...]. El mercado adquiere más autonomía para regirse, pero la política le pone los límites y establece las reglas institucionales (Carbajales: 2006, 69).

Levi-Faur (2005: 16) identifica los tres momentos de transformación del Estado en la siguiente tabla:

TABLA 9 TRANSFORMACIONES DEL ESTADO

	Dejad hacer (Laissez-Faire)⁸⁹ (1800-1930)	Welfare (1940-1976)	Capitalismo regulatorio (Regulatory capitalism)
Dirigir (Steering)	Negocios (Business)	Estado	Estado
Remar (Rowing)	Negocios (Business)	Estado	Negocios (Business)

Ante el desplazamiento del EP al ER, Carbajales (2006) señala un elemento central: "el Estado retiene la responsabilidad del gobierno del mercado". A su vez, hace notar que Estado y mercado no son sinónimo de lo público y lo privado. El mercado para Carbajales representa una instancia de lo público, toda vez, que los agentes privados hacen actividad pública cuando hacen transacciones enmarcadas dentro de la institucionalidad establecida. De esta manera presupone que dichas transacciones deben ser transparentes y los agentes económicos deben dar cuenta de ellas a la sociedad⁹⁰. Su propuesta en síntesis es que: "el Estado no es tanto un agente económico sino más bien un constructor de "institucionalidad", un constructor del espacio público en el cual los agentes privados asumen responsabilidades (ídem). Indica que siendo el espacio público el punto de responsabilidad societal, las decisiones privadas tomadas con referencia al mercado tienen una dimensión pública. Esto es clave, porque contra lo que se presupone la liberalización de mercados y la privatización no significan ni la exclusión del Estado ni la disminución de su importancia como ente rector del bien común (ídem: 70).

Este acercamiento a la concepción del Estado regulador, es destacable porque plantea que la regulación económica como actividad estatal debe construir institucionalidad para que el mercado como instrumento del espacio público sea responsable y transparente.

⁸⁹ La frase completa es "laissez faire, laissez passer" significa "dejad hacer, dejad pasar", este significado hace referencia a la completa libertad en la economía de mercado sin interferencia del gobierno.

⁹⁰ Por ejemplo anota que las transacciones privadas generan riesgos al medio ambiente, a los consumidores, a la seguridad laboral, a la recaudación, a la competencia, etcétera (ídem).

El impulsor de esta nueva concepción del ER es Giandomenico Majone (1990, 1993, 1994 y 1996). Jordana y Levi-Faur (2009) identifican además de Majone a los siguientes autores como promotores del ER: Mc.Gowan y Wallace; Loughlin y Scott; Jayasuriya; Laegreid, Steinthorsson y Thorhallsson. La axialidad⁹¹ de este enfoque se encuentra en los cambios experimentados en las políticas públicas de regulación y desregulación características de los procesos de privatización y liberalización de las economías. El clivaje de la propuesta del ER, a decir de (Hood, Rothstein y Baldwin: 2006, 20) es que en una sociedad de riesgo, la idea que subyace al Estado regulador es que éste ha emergido como un nuevo estilo institucional y político en el que los gobiernos expanden su función reguladora mientras que recortan su papel de empleador directo o propietario a través de la privatización y la reducción de la burocracia según

Hood, Rothstein y Baldwin aludiendo a (Beck: 1992 y Scharpf: 1996) asocian al Estado regulador a la sociedad del riesgo porque el riesgo y la seguridad, se consideran a menudo uno de los principales impulsores del crecimiento regulador contemporáneo (ídem). Con ello presuponemos que la relación entre regulación-riesgo forma una especie de bucle en términos Edgar Morin para producir un nuevo conocimiento que es el Estado regulador.

Majone observó que en Europa ocurre un desplazamiento que va del Estado interventor al Estado mínimo entre los años 70s y 90s, manifestando una serie de fenómenos que encadenan nuevas formas de relacionar al Estado, el mercado y a la sociedad en torno a redes y regulaciones. En dos décadas se desreguló el modelo de desarrollo fundado en el arreglo entre acumulación de capital y provisión de bienestar (1993: 197-213). Arreglo que hasta ese entonces a decir de Ronald Inglehart estaba basado en valores materiales⁹², pero debido a las transformaciones tecnológicas, de conocimiento, biopolíticas, de escala y culturales se bifurcan regulaciones

⁹¹ El diccionario de la Real Academia Española define axialidad como puntos vitales.

⁹² Los valores materiales están asociadas a las tres primeras generaciones de derechos: políticos, civiles y económicos-sociales. Ver T. H. Marshall. (1992). Ciudadanía y clase social. Alianza: Madrid.

sobre capital y bienestar que también son amalgamadas por valores inmateriales⁹³ (1994: 63-66).

Un Estado regulador tiene como principal función las regulaciones (Majone: 1993, 213), y advierte que el Estado posee originariamente la competencia de intervenir en la sociedad a través de las regulaciones y proveer mediante estas una serie de bienes públicos para garantizar el bienestar. Este cambio radica en que ahora el Estado sólo se limita a regular y, es el mercado y las organizaciones no gubernamentales quienes proveen los bienes públicos mediante esas regulaciones. Maynz (1993) y Scharpf (1993) dicen que la nueva fase reguladora del Estado opera en un contexto de múltiples redes, jerarquías y coordinaciones, en virtud de que los entornos y contornos no están claramente delimitados. Las regulaciones son un ámbito social y, por lo tanto, configuran un elemento de dirección política (Benz: 2010, 354-355).

Majone encuentra que el Estado regulador escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, además el ER identifica y **previene riesgos**⁹⁴, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios. Asimismo presupone, que este tipo de Estado se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables sobre las esferas sociales. Deja claro que un Estado así no debe confundirse con el que planifica la economía, o con el Estado que eroga directamente las prestaciones, ni con el que es guardián nocturno (ídem: 213). Para tener una idea más nítida sugiere delimitar el significado regulador y regulación. Propone partir de una definición de regulación asociada a la cibernética a fin de tener un hilo conductor: la regulación "consiste en adoptar medidas adecuadas para producir consecuencias tangibles, previstas y deseadas" (ídem). Un ejemplo de ello es el termostato cuyo uso permite regular la temperatura de un ambiente. Así toda regulación es vista para reprimir conductas mediante sanciones, pero también para desalentar conductas a través de incentivos. Este planteamiento de castigos y recompensas respecto de beneficios y prestaciones tiene como finalidad obtener un estado de cosas deseado (ídem). Ahora bien, señala

⁹³ Los valores inmateriales hacen referencia a la cuarta y quinta generación de derechos.

⁹⁴ Las cursivas son nuestras, y quieren acentuar el enfoque.

Majone que existen semejanzas entre regulación de un termostato y el ER. La premisa consiste en que el termostato tiene mecanismos fijos y autoregulados que calibran y se ajustan, en cambio la lógica de las regulaciones de los órganos del Estado depende de mecanismos que intenta ajustarse a sus propios límites (ídem).

Trazando los últimos elementos, Majone refuerza su noción de Estado regulador como aquel que interviene sobre todo a través de reglas, de reglamentaciones como forma de intervención reguladora. Por tanto, puede distinguirse claramente del Estado social –dispensador de bienes-, así como del Estado intervencionista y planificador (ídem: 217-219). El ER no emprende programas para satisfacer demandas sociales o la gestión global del desarrollo socioeconómico, sino que pretende proporcionar respuestas específicas a problemas circunscritos a las lógicas de los sistemas regulados (ídem). Las demandas sociales se traducen en sistemas de regulación lo cual representa una profunda transformación en la vida social con serias repercusiones de riesgo. Es decir, las demandas sociales constituyen riesgos, por lo tanto, el ER se concentra en regular los riesgos (Hood, Rothstein y Baldwin: 2006, 19-22). Encaja esta narrativa con el planteamiento de Gilles Deleuze: experimentamos un tránsito de sociedades disciplinarias (Foucault) a sociedades de control (1987). Majone (2007) plantea que el paso del Estado positivo al Estado regulador observa cinco cambios amalgamados: 1) de los impuestos y gastos a la hechura de reglas; 2) de la burocracia centralizada a las agencias autónomas; 3) de las políticas legalista de partidos y parlamentarios a los profesionales de las políticas; 4) de la política corporativa a la cultura política pluralista; y, 5) de la responsabilidad directa a las responsabilidad indirecta.

Es explicable dice Majone que el ER tienda a delegar en agencias especiales la actividad reguladora para evitar las contingencias electorales y desligarla de los posibles poderes de veto, ésta vía plantea menores problemas de consenso y gobernabilidad. Presupone con ello un Estado limitado que concibe centralmente a la reglamentación como mecanismo de control enfocado en actividades reguladas. Además emplea otros instrumentos: política judicial, legislación, técnicas complementarias a la regulación

(impuestos, derechos transferibles, subsidios, autorregulación, etcétera). Utiliza instrumentos de gestión directa de ciertas actividades reguladas como: la fusión de información o la promoción de la investigación y desarrollo (ídem: 218-219). Majone hace una acotación, señala que no se está tratando de sugerir un Estado hiperregulador, sino dimensionar que el alcance de la regulación en el ER se enfoca sobre problemas específicos: proceso de toma de decisiones en función de expertos y estructuras especiales como las agencias. Es decir, el ER se enfoca a diseñar soluciones reguladoras a través de las agencias de regulación. Ello significa que el ER es una idea normativa (prescriptiva) que guía la evaluación de la intervención sobre sistemas político-administrativos (ídem).

Jacint Jordana siguiendo a Majone desde el campo de las políticas públicas regulatorias sugiere que la emergencia del ER obedece a la utilización de instrumentos de regulación económica y social como fórmula primordial de intervención pública, evitando la acción directa del Estado en la implementación de los servicios públicos (2005b: 107). Para Jordana son centrales las políticas regulatorias, toda vez que, la privatización de empresas públicas y la liberalización de los mercados, así como la necesidad de regular sectores emergentes resultan factibles en el campo de las políticas. Tenemos que la acción reguladora del Estado sea realiza través de las políticas públicas y de las agencias de regulación. Presupone como premisa de trabajo que los cambios en las instituciones y en las políticas afectan a los sectores sociales y económicos (ídem: 108). Resalta que los instrumentos de regulación al margen de controlar a los mercados y fomentar su eficiencia también puede intervenir en los sectores sociales, la protección de la salud, el medio ambiente para asegurar el bienestar de los individuos.

La modalidad de Estado regulador a decir de Jordana y Levi-Faur (2005a) se difundió en Latinoamérica con profundas consecuencias. Las reformas reguladoras y la creación de autoridades reguladoras autónomas llevaron a la región a una drástica reestructuración del Estado. La orientación de los cambios en el capitalismo constituyó una idea de gobernanza reguladora a través de órganos reguladores. Es decir, en la región se instaló un diseño institucional

propio de la gobernanza reguladora a través de una red compleja de regulaciones e instituciones reguladoras. Este cambio hacia la gobernanza reguladora se tradujo como un proceso de cambio institucional bajo la siguiente premisa: el cambio institucional hacia la gobernanza reguladora en América Latina no fue resultado de factores estructurales independientes como las transformaciones tecnológicas o las cambiantes condiciones económicas, sino fue resultado de decisiones interdependientes. El advenimiento del ER obedeció a una ola de cambio regulador en lo general y en lo particular a la difusión de agencias sectoriales.

A) Regulación

La regulación es el nuevo paradigma que recorre a la sociedad global postmoderna. Ella se ha convertido en el dispositivo graduador de cualquier organización social. Deleuze (1989) llama la atención sobre los dispositivos en tanto regímenes en los que se ponen en marcha una multiplicidad de procesos⁹⁵. Foucault⁹⁶ (2003 y 2009) descubrió que la regulación es uno de los polos alrededor de los cuales se desarrolló la organización del poder sobre la vida, así la regulación es un mecanismo con una función de tipo homeostasis. En esta tesitura Canguilhem (2004) en conexión con la clínica patológica sitúa la regulación como el ajuste conforme a una regla o norma que responde a una pluralidad de movimientos o de actos y de sus efectos o productos que su diversidad o su sucesión los hacen en un principio extraño los unos con los otros. El diccionario de la Real Academia Española (2011) define la regulación como la acción de regular, y ésta proviene del latín *regulare* que significa medir, ajustar o computar algo por comparación o deducción, así mismo, hace referencia a la idea de ajustar, reglar o poner en orden algo o ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines, incluye determinar las reglas o normas a que se debe ajustarse alguien o algo.

⁹⁵ El dispositivo más importante para Deleuze es el control en las sociedades abiertas, él propone un tránsito de la sociedad disciplinaria a la sociedad de control.

⁹⁶ Para Foucault el dispositivo social más relevante es la disciplina en los espacios cerrados.

Teniendo en cuenta la amplitud y la complejidad del tema intentaremos a portar una definición básica de regulación como proceso siguiendo a Mitnick (1989) y posteriormente asociaremos a la regulación en conexión con el debate gobernanza, capitalismo regulado y Estado regulador. Mitnick (1989: 27-28), en un trabajo muy amplio sobre la economía política de la regulación sugiere que el verbo *regular* brinda los siguientes significados: 1) regir o dirigir de acuerdo a una regla: regulación como una dirección guiada; 2) reducir al orden, aun método o uniformidad: regulación como regularización; 3) fijar o ajustar el tiempo, cantidad, grado o tasa de regulación como proceso dinámico de corrección. En este punto Mitnick citando a Shepherd dice: la regulación [...] legitima, refuerza y suaviza las conveniencias de grupos de interés; 4) hacer regulaciones: la regulación sin un efecto sustantivo, sino como algo simbólico. Aquí Cushman a decir de Mitnick realiza sus estudios sobre las agencias de regulación independientes haciendo una definición de regulación: una comisión es regulatoria cuando ejerce control gubernamental o disciplina sobre la conducta privada o los intereses de propiedad. Este control puede asumir distintas formas y usar distintos métodos, pero siempre está presente un elemento de coerción; 5) la regulación como coerción: siguiendo Mitnick a Bernstein contrasta la perspectiva de la regulación en tanto que *dirección* y de la regulación como *proceso* dinámico. La primera alude a una aplicación estática y determinante de reglas, la segunda enfatiza un proceso de ajuste de intereses, públicos y privados, cuyos resultados no están determinados por adelantado; 6) la regulación como un proceso político: la regulación no se aplica rígidamente para alcanzar el resultado regulatorio de la restricción de la actividad privada, por contario cualquier restricción es resultante, más bien por el producto de la interacción y de los procesos de ajuste entre las partes contendientes; y, 7) la regulación es la resultante de las acciones del regulador y el regulado limitadas por su medio y que interactúan con él: desde ésta perspectiva la regulación en la práctica no puede considerarse como la supervisión estática de una elección, de acuerdo con alguna regla de decisión, sino como un proceso, en tanto proceso la regulación debe considerar: a) una supervisión prohibitiva: salvaguardar contra las decisiones de las metas regulatorias y las reglas derivadas, aquí la regulación es control, influencia, persuasión, apoyo o asesoría; b) mediación: resulta un filtro, un colchón o

modificador entre lo público y lo privado, que proteja a cada una de las partes, como proceso de control mutuo, en donde regulado y regulador intentan controlarse entre sí, es decir, la regulación es vista como proceso de intercambio a través de un organismo mediador; y, c) promoción: alude a la creación de la estimulación.

También Mitnick (1989: 26-27) propone una serie de definiciones de regulación partiendo de la idea de interferencia, ya sea ésta intencional o lateral afecta por igual el desempeño de una actividad, pero sobre todo restringe la elección de cómo realizar dicha actividad. El efecto de una regulación no es una externalidad, sino siempre es una intencionalidad. Las definiciones son cuatro: 1) la regulación es la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad. Los elementos comprende la intencionalidad: restricción de una elección; eliminación de un desempeño directo de la actividad regulada; el propósito, meta u objetivo y la vigilancia; 2) la regulación es la vigilancia, con respecto a una meta, de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que una entidad externa y ajena a dicha actividad. Puntualiza que respecto a una meta y una elección, la regulación es un proceso o una relación en curso, ésta tiene lugar en uno o varios momentos en el tiempo. La meta es una línea de acción o un estándar, la regulación implica la vigilancia con respecto a una regla. La meta en tanto directriz de valor es consistente y persistente en el tiempo, se especifica en objetivos y permite una vigilancia coherente del rango de elección del sujeto, y agrega que la regla no capta por completo el sentido de regulación en tanto proceso; 3) la regulación es vigilancia con respecto a la regla y de igual manera vigila la elección de actividades de un sujeto, y ésta proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad. Destaca de esta definición: el regulador y el regulado son los sujetos de la regulación; la naturaleza de la actividad regulada es la actividad social y económica de una parte privada; las razones de la regulación son el interés público previsto en la regla y a nivel intermedio la eficiencia y equidad; y, la regulación es el medio de específico de vigilancia; y, 4) la regulación es la política pública de una actividad privada con respecto a una regla prescrita en el interés público.

Una vez puesta en perspectiva estas nociones preliminares, Mitnick (ídem: 29-30) propone el concepto de regulación como un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad. Esta definición sugiere que podemos caracterizar o modelar el proceso mediante el estudio de la estructura y dinámica de la restricción de elecciones. Agrega que la regulación puede considerarse como una forma de relación de agencias, como una relación, en la que un agente actúa para un jefe. La autoridad –jefe- se enfrenta al problema de regular el comportamiento de su agente en función de las preferencias que delimita la autoridad. Regular al agente implica restringir su elección de actividades, para ello el jefe emplea incentivos o directrices, esto a su vez, marca una distinción de la regulación como proceso en tanto prohibición o promoción, ya que a través de los incentivos o directrices se promueve, prohíbe o media. Anota que la relación entre agente y jefe puede moldearse como una relación de incentivos. Vista la regulación como una relación de incentivos puede clasificarse según: a) los aspectos del emisor -estructura o recursos de la agencia regulatoria-; b) aspectos del receptor (estructura como un taggers: se trata de situar el blanco regulatorio, incluye la estructura de los recursos de la empresa regulada, la naturaleza de la actividad regulada); y, c) aspectos de la relación emisor-receptor -implica herramientas regulatorias como el esquema de cargos por la degradación de un bien público o subsidio o castigos-. Finalmente sugiere que el modelo de sistema de incentivos es una forma de explicar el comportamiento de los reguladores, y éstos a su vez, se encuentran en una relación compleja de incentivos combinados con diversos componentes de su medio ambiente. Ubica en esta relación de incentivos a los reguladores, a la parte regulada, a los ciudadanos y a los grupos particulares. Precisa que la legislación no es regulación, aun cuando genéricamente las leyes sean regulaciones, ni toda la administración es regulación.

De lo anterior podemos subrayar tres elementos: el primero, que toda forma de organización de la complejidad societal tiene una función de regulación; la segunda, que existen una amplitud de campos de esa

complejidad del tejido social en los que esa función se vuelve vital, y, la tercera, existe un vínculo entre regulación y campo societal. Este punto establece un posicionamiento importante en el interés general manifestándolo como la puesta en valor de lo público. En ese sentido, la regulación que nos interesa explicar es aquella que es propia de la gobernanza, de las distintas esferas del gobierno de lo social, principalmente de lo económico-político. Partiendo de este punto, la regulación se inserta en un debate central que guarda relación con la formación de las metas colectivas. Se trata de la intervención del Estado o del mercado en la consecución de esas metas colectivas, y de las fallas del Estado o del mercado que impiden la realización de las mismas. En el primer caso, la teoría del bienestar identifica que son las fallas del mercado las que influyen en la no realización de la función de bienestar social; y la teoría de la elección pública, en cambio plantea que son las fallas del Estado las que producen efectos negativos sobre el bienestar y el desarrollo de lo societal (Stiglitz: 1993).

Ante esta dualidad entre Estado y mercado, la experiencia de las últimas tres décadas ha llevado a ciertas formas de cooperación y alianzas entre estos dos centros de poder, tratando de dimensionar las potencialidades de la globalización (Vallespín: 2010). Aunado a ello, un punto crucial es la evidente desventaja de lo estatal frente a la preeminencia de una multiplicidad de formas de lo económico que terminan por escapar a las capacidades del Estado. Subraya que el desgobierno de lo económico es producto de esa multiplicidad de formas y del reescalamiento y redimensionamiento del Estado, pero también hay un desgobierno de lo estatal (ídem). Sin embargo, complementa sugiere (Germà: 2004) que la intensidad sobre el debate Estado o mercado, en tanto instituciones imperfectas sigue abierto y en busca de espacios de complicidad donde lo público y lo privado colaboren recíprocamente y, donde eficiencia y equidad avancen simultáneamente.

Tomando en consideración esta nota sobre Estado-mercado, continuaremos con el tema de la regulación económica. Majone (1993) desde de una acepción amplia de la cibernética se aproxima a idea de regulación, para él ésta consiste en adoptar medidas adecuadas para producir

consecuencias tangibles, previstas y deseadas en una posibilidad de situaciones. En tanto centro de actividad productora de consecuencias, Stark (2001) define la regulación en el marco de la nueva gerencia pública como un conjunto de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales el gobierno modifica u orienta la conducta y/o la estructura de una industria o servicio público o privado con el objeto de: a) minimizar costos de transacción asociadas a factores institucionales, y b) perfeccionar la eficiencia y la equidad de los mercados de acuerdo con el interés social. Mariscal (2010) agrega que la regulación económica es un complejo de instrumentos que tratan de influir sobre las decisiones económicas de las empresas privadas con el fin de alinearlas con los intereses más amplios de la sociedad. Así planea que la regulación es aquella actividad gubernamental que busca afectar de forma directa el comportamiento de agentes del sector privado para que éste sea compatible con el interés general. Para Stiglitz (1989) y Larrañaga (2007) la regulación económica guarda relación con las fallas de mercado, para el primero además tiene relación con la eficiencia y la equidad de los mercados, para el segundo el interés general es la idea central para construir una teoría de la regulación del mercado. Rivera (2004) recoge cinco tipos de conceptos sobre la regulación: 1) teoría tradicional de la regulación: la regulación es el reemplazo explícito por las ordenes gubernamentales como el mecanismo principal que asegura la producción y provisión de bienes público; 2) teoría económica de la regulación: es el uso que hace la industria en su propio beneficio del poder de coerción del Estado; 3) la nueva economía institucional: la regulación es una forma incompleta de contratación de largo plazo en la que se asegura: a) al regulado una tasa de rendimiento justa en general, a cambio de la cual; y, b) se introducen ciertas adaptaciones a las circunstancias cambiantes sin el costoso regateo que acompaña a tales cambios cuando las partes del contrato disfrutan de una autonomía mayor; 4) regulación y promoción de la competencia: es un mecanismo de incentivos donde el gobierno es el principal y la empresa regulada el agente. La regulación por incentivos se define como la implementación de reglas que animan a la empresa regulada a alcanzar los objetivos deseados por el regulador, entregando ciertos grados de discreción a la firma; y, 5) desregulación.

La regulación es una herramienta del gobierno y se inscribe en la idea de nueva gobernanza y, en el campo económico la regulación económica es una potente herramienta del gobernar (Salamon: 2002). A esta idea de herramientas Salamon encadenan nueva gobernanza y acción pública, y sugiere cuatro características de las herramientas de la acción pública: a) coerción; b) franqueza⁹⁷; c) automaticidad; y, d) visibilidad. Indica que la regulación hace referencia a una gama más amplia de las políticas y de los procesos de formulación de políticas. Con respecto a la regulación económica, considera a ésta como una herramienta especializada que combina aspectos de los tribunales y las legislaturas para que una burocracia especializada controle los precios, la producción y la entrada y salida en una industria. May (2002) añade que la regulación como herramienta consta de reglas que identifican las actividades permitidas y no permitidas por parte de individuos, empresas o agencias gubernamentales, así como sanciones accesorias o recompensas o ambos. Al respecto Peters (2002) llama la atención que los instrumentos de la política aluden a lo que Lowi asoció como policy causes politics. Es decir, las preferencias políticas producen decisiones acerca de las políticas públicas, siendo estas últimas: regulativas, distributivas y redistributivas. Puntualiza que los instrumentos de política no son neutros, por lo tanto el seleccionar un instrumento u otro va a determinar un tipo de intervención y consecuencias. Aunado a ello, Peters resalta la importancia que juegan los factores políticos y la movilización política en la selección de los instrumentos y su implementación. Este autor sugiere cinco elementos constitutivos que poseen los instrumentos de la acción pública: 1) intereses; 2) ideas; 3) individuos; 4) instituciones; y, 5) ambiente internacional. A partir de esta lista sugiere analizar si la regulación como instrumento observa si se cumplen estos elementos. Finalmente, Salamon (idem) expone que en la regulación están en juego tanto las herramientas de elección y la elección mismas de las políticas.

Delineando las coordenadas de los sistemas regulativos, en Estados Unidos las regulaciones, han sido el cemento de la relación entre Estado y

⁹⁷ Busca medir el grado en que la entidad que autoriza o inaugura un programa está involucrada en su realización (Salamon).

mercado desde finales del siglo XIX, y representan el mecanismo de gobernanza corporativa del capitalismo Americano (Majone: 1997). La experiencia de la regulación en Estado Unidos es más amplia y proactiva por la no interferencia de las regulaciones gubernamentales y se identifica más por la autoregulación del mercado. Sin embargo, también mencionan Hancher y Moran (2002) América ha tenido una importante influencia la idea de que la regulación económica, es un proceso mediante el cual la autoridad pública disciplina y controla los interés privados. La respuesta contra la regulación gubernamental se explica desde el enfoque neoclásico, para éste toda regulación tiene una connotación negativa para el desarrollo de los mercados. De esta postura nació el macromolde de la elección pública y, de éste la teoría económica positiva de la regulación que se centrada en los grupos de interés. Entre los principales exponentes están Bentley, Peltzman y Stigler (Germà: 2004), para este grupo de autores, a decir de Germà la intervención del gobierno en la economía produce fallos, ellos se debe a que tanto los funcionarios como los políticos y los agentes económicos forman grupos de interés, los cuales buscan primero maximizar su beneficios de grupo antes que el interés general. Desde esta perspectiva, el agente regulador es, inevitablemente "capturado" por los distintos grupos industriales o de consumidores que andan en busca de las rentas estatales y de sus intereses privados.

Así la captura del regulador surge como fallo de gobierno y, significa una respuesta a las fallas del mercado y a la intervención gubernamental que formula teoría del bienestar. Asociado a este análisis, los procesos de desregulación posteriores han incorporando la captura y las relaciones estratégicas regulador-regulado a un contexto decisional, organizativo e informacional más complejo. Una forma de apreciar el alcance la de la teoría económica positiva de la regulación se puede observar en la propia definición de regulación que da Stigler (1971): .la noción de regulación hace referencia a un intento por parte del Estado de dirigir la conducta de entidades no estatales, por tanto, éste cubre toda la zona de conexión de las relaciones entre público y privado, además incluye áreas tradicionales como los servicios de utilidad pública o la política antimonopolios.

En Europa las regulaciones son formas emergentes de gobernanza situadas desde los 70s, para reestructurar la relación entre capitalismo y socialdemocracia en un contexto de multiniveles de gobierno y redes (Levi-Faur: 2005 y Majone: 1997). Respecto de Europa, Scharpf (1999) sugiere que el Estado democrático y la economía capitalista coexisten en interdependencia simbiótica. La regulación parece ser la ola del futuro y está incrustada en el orden social, político y económico del capitalismo (Levi-Faur: 2005). Para este autor el capitalismo significa un orden de acumulación económica y, el desarrollo del mismo tiene su anclaje en las regulaciones. Harvey (2007) señala que el capitalismo necesita de anclajes. Por ello se hable de un capitalismo regulatorio, y de que las regulaciones constituyen un modelo de gobernanza del capitalismo regulatorio (Levi-Faur: 2005 y Majone: 1997). La regulación sugiere Levi-Faur (2010) alude a una variedad de propósitos discursivos, teórico y analítico que buscan aclarar y cartografiar las arenas de intervención.

Las regulaciones junto con la estabilización económica, la asignación de recursos y redistribución de recursos son un tipo de intervención económica del Estado (Stiglitz: 1993 y 2000). Principalmente las regulaciones por su importancia han cobrado relevancia tras las privatizaciones, desregulaciones y liberalización de los sectores estratégicos de los Estados (Majone: 1993 y 1997; Jordana y Levi-Faur: 2005; Levi-Faur: 2005). Por su parte Mayntz (1993) a propósito del debate sobre las fallas del gobierno los problemas de gobernabilidad, plantea que son tres las funciones centrales del Estado: 1) regulación; 2) bienestar; y, 3) desarrollo. Especialmente comenta que desde los 70s la discusión acerca de la regulación se focaliza en la ingobernabilidad de las democracias occidentales. De acuerdo con Majone (1997), tres principales funciones están adscritas al Estado moderno: 1) redistribución; 2) estabilización -asociada al Keynesianismo-; y, 3) regulación -que significa la promoción de eficiencia, mediante la reparación de las fallas del mercado-. Respecto a este último punto Scharpf (idem) subraya que la simbiosis entre capitalismo y socialdemocracia pone en juego la capacidad de las políticas democráticas para imponer políticas regulatorias correctoras del mercado sobre un capital

cada vez más móvil y sobre las interacciones económicas. Lowi (1972, 1985 y 1995) diferencia cuatro funciones del gobierno o tipologías de políticas públicas, a partir del elementos de “las interacciones” entre actores, procesos decisorios y centros institucionales: 1) redistributivas; 2) regulatorias; 3) distributivas; y, 4) constitutivas. La línea de razonamiento que usa es que las políticas son el Estado en acción, son formas de intervención pública. A su vez, clasifica las políticas públicas tomando en cuenta dos criterios: a) criterio asociado a la estructura de coerción utilizada por el poder público; y, b) criterio sobre el efecto que las intervenciones tienen sobre los individuos. A las políticas regulativas, las define como aquellas formuladas por la autoridad pública con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos, individual y colectivamente mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas, imponiendo obligaciones y generando sanciones en caso de trasgresión. El punto central de la regulación se ubica en la realización de conductas deseadas o en la no realización de conductas indeseadas, subraya el enfoque conductual de las mismas hacia las decisiones de los sujetos (ídem).

TABLA 10 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

	Políticas con efectos directos sobre la conducta de los individuos	Política con efectos indirectos sobre la conducta de los individuos.
Políticas que imponen obligaciones	Políticas regulativas: Las reglas imponen obligación a los individuos. Ejemplos: el poder policial, la intervención gubernamental en la economía, la legislación en materia de salud pública o de seguridad industrial.	Políticas redistributiva: Las reglas imponen clasificaciones o status. Ejemplos: La política fiscal (impuesto de la renta progresivo), la Seguridad Social.
Política que establecen poderes o privilegios.	Políticas distributivas: Las reglas confieren facilidades o privilegios incondicionalmente. Ejemplos: Subsidios, subvenciones hacia determinadas actividades.	Políticas constitutivas: Las reglas confieren poder y autoridad. Ejemplo: Normativa que establece la separación de poderes en un Estado.

Fuente: Lowi (1985)

David Sancho (2003) plantea que las políticas públicas permiten explicar las dinámicas de interacción que se generan en el proceso de formulación e implementación, Lowi (ídem) dice que mediante las interacciones se pueden clasificar las políticas, entre otras, en regulativas. A su vez, Sancho (ídem) sugiere que la regulación es una arena de interacción, y siguiendo a Lowi propone que diversos factores estructuran dinámicas de interacción sectoriales. Una primera aproximación es ver a las regulaciones como interacciones sectoriales, arenas de interacción o intervenciones públicas por interacción. Sancho apoyado en la tipología de Lowi, define a la *regulación como las acciones con origen en un actor o agencia pública dirigidas al control del desarrollo de la actividad de los agentes en un determinado sector o mercado*. De forma similar Stiglitz (1993) define a la regulación como un conjunto de reglas generales o de acciones específicas, impuestas por la autoridad, que interfieren directamente el mecanismo de asignación de recursos o indirectamente alterando las decisiones de demanda y de oferta de los consumidores y de las empresas. En este sentido, la regulación se asocia a un conjunto variado de formas de control que limitan a los sujetos de acuerdo a los constreñimientos -reglas, elecciones y actividades- en una arena sectorial (Sancho: 2003). Baldwin y Cave (1999) señalan desde el campo del derecho y la economía que la regulación es un modo de actividad gubernamental de control que es ejercido por una agencia pública sobre actividades que valora una comunidad y que puede ser usada en diferentes sentidos. El origen de la regulación esta en las fallas del mercado. Tres dimensiones la distinguen: restringe comportamientos, previene actividades indeseables y facilita resultados. A su vez, la regulación tienen tres significados clave: 1) es un específico conjunto de comandos; 2) delibera sobre la influencia del Estado; y, 3) incluye todas las formas de control social o influencia. Majone (1997) entiende a la regulación como el resultado de la interacción y de los procesos de ajuste entre las partes contendientes en una red de política pública sectorial.

Siendo las políticas *dinámicas de interacción* y considerando a las regulaciones como un tipo de política pública, entonces tenemos *dinámicas regulativas* que pueden ser estudiadas a partir de las estructura de juegos de

poder, de intercambios de recursos o información generada en la red de actores presentes en una determinada política (Sancho: 2003 citando a Tollison). Esta perspectiva incorpora la noción redes de política pública (policy networks), para Jordana (1995 y 2002) las políticas regulativas surgen a partir de la interacción entre actores públicos y privados en el seno de redes de políticas públicas, en las redes (network) de actores se estructuran juegos de poder e intercambios de recursos e información, a lo que el tipo de estructura sectorial condiciona la interacción entre agentes públicos y privados. Subirats (1989) formula que en una red de políticas la capacidad de control de los agentes es desigual sobre las mismas, estos es así, porque las reglas del juego revela las capacidades y recursos que cada participante dispone y trata de influir mediante compromisos. Una estructura sectorial emerge de la red o interacción de agentes públicos y privados dando por sentado el rol destacado de los organismos públicos que actúan como catalizadores de la intermediación política, ello no presupone que el Estado sea el actor jerárquico y dominante (idem).

Bajo estas consideraciones Sancho (2003) sugiere que el proceso regulativo es un proceso político, todo proceso conlleva interacción política porque en ella la lucha del poder se dispone entre distintos actores en la arena regulativa. La intervención pública regulativa presupone una lucha de poder, una interacción de intereses y visiones. Como proceso de interacción desembocará en outputs -productos/resultados- regulativos: una intervención pública pone en perspectiva las distintas dinámicas de la lucha del poder y de la interacción política. Asimismo, las políticas regulativas son formulaciones públicas con la intención de influir en el comportamiento de los ciudadanos en lo individual o colectivamente, a través del uso de acciones punitivas o negativas para imponer obligaciones y generar sanciones en caso de transgresión (Lowi: 1985).

Dos enfoques abordan el estudio de las regulaciones (Sancho: 2003, Jordana y Levi-Faur: 2004 y 2009). El primero, tiene que ver con una

perspectiva económica sobre la interacción regulativa que acentúa el enfoque de Stigler sobre la captura. Stigler (1971) sostiene que la regulación es conseguida, diseñada y operada para beneficio de la industria. En otras palabras, la industria utiliza el poder coercitivo del Estado o poder público para conseguir –capturar- rentas privadas (Boehm: 2005). Argumenta sobre el marco de la teoría de la elección pública que el supuesto que subyace al enfoque de la regulación económica es la perspectiva de las fallas de gobierno. A juicio de Sancho (ídem) Stigler considera que la intervención pública es un instrumento regulativo ligado a la noción de interés público. El segundo enfoque, hace referencia a una perspectiva institucionalista sobre la interacción regulativa, pone el énfasis en la fragmentación y la autonomía del poder regulativo (Sancho: 2003). Esta arista parte de la estructura de interacción que se da entre los agentes implicados en el juego regulativo. La variable institucional – organizativa es caracterizada por una red de política regulativa la cual facilita la comprensión del tipo de intermediaciones de intereses que se incentiva en esa arena sectorial (Thatcher citado por Sancho: ídem). Situada en este contexto, la regulación como intermediación genera el proceso de producción de *outputs regulativos*. De esto se desprende, que determinadas variables institucional – organizativa afectan y moldean el diseño e implementación de políticas regulativas. Sancho (2003) propone una serie de dimensiones y variables que caracterizan las distintas tipologías de redes de políticas públicas: a) número de actores presentes en la red; b) ámbito de actuación de los agentes; c) funciones básicas; d) estructuras de relaciones; e) grado de estabilidad de las mismas; f) niveles de institucionalización; g) reglas de conducta; h) distribución de poder y estrategias de acción de los actores. Citando a Katzenstein (Sancho: ídem) identifica dos variables relevantes: 1) centralización del Estado; y, 2) grado de diferenciación entre Estado y agentes sociales. Traduce estas variables a la arena de la regulación sectorial: a) centralización o fragmentación del poder de regulación sectorial; y, b) autonomía sectorial respecto a los grupos de interés del sector. Sancho sugiere que en función de estas variables se configura el tipo de red y se incentiva una forma de interacción política entre los actores presentes en esa arena.

Hemos señalado que la regulación tiene su origen en el fallo que deviene de los principales centros de poder con mayores recursos sociales: mercado y Estado. Qué significa esto. Que la regulación económica como instrumento de intervención del poder público está enmarcada en el centro neurálgico de una sociedad capitalista. El capitalismo se organiza en mercados, industrias, sectores y enclaves. Como actividad éste se despliega en transacciones de derechos de propiedad, en la producción, reproducción y distribución de bienes y servicios, en la asignación de recursos y oportunidades, en situar a cada individuo en el proceso corporativo de producción, e instala formas de consumos e interacción social. Este conjunto de modalidades se despliegan en un marco de interacciones, luchas y tensiones entre los actores y agentes que participan directa e indirectamente en las que se busca estratégicamente *acumular capital*, concentrar beneficios económicos, privilegios y poder económico. El despliegue de esas actividades y su relación con las formas en que se den esas luchas, interacciones y tensiones dependerá del contexto de inserción, ya sea en la globalización, en lo regional o en el ámbito nacional, y en las condiciones históricas. En esa dirección, el *grado y modo* de intervención del Estado mediante la regulación económica sobre los mercados, industrias, sectores y enclaves determinará un modelo de desarrollo a partir de un impulso mayor del mercado o del Estado. La evidencia histórica incorporada a las explicaciones teóricas indican que tanto el desarrollo por vía predominante del mercado o del Estado han producido fallos.

También la regulación económica es el marco de gobernanza de los servicios públicos, al regular los servicios se proyecta para captar y adaptar los cambios acaecidos en los procesos vitales generados por los desarrollos tecnológicos y de conocimientos que impone la globalización. La regulación económica es una forma de gobernar los mercados y los servicios públicos. Cuando es el mercado quien produce y provee los servicios públicos el interés público adquiere una dimensión de mayor importancia. Lasheras (1999) plantea que la regulación económica de los servicios públicos puede abordarse mediante dos aproximaciones: 1) aproximación normativa: la regulación es una forma de utilizar el poder legítimo y coactivo del sector público con la finalidad

de lograr resultado sociales como la asignación de bienes socialmente deseados, dichas asignaciones buscan extender el servicio público al mayor número de individuos al menor costo y precio posible, cuando el mercado falla o existen problemas de información se justifica la intervención gubernamental; y, 2) aproximación positiva: como interacción la regulación genera perdedores y ganadores en ese juego trata de satisfacer los interés de ciertos colectivos y grupos sociales, tres son los grupos o colectivos cuyos interés justifican la regulación: a) grupos industriales con suficiente poder social para capturar las decisiones de las autoridades reguladoras; b) consumidores que aportan votos o mayor apoyo social a los reguladores; y, c) reguladores que tienen como finalidad incrementar su poder político o social.

Entre los enfoques de regulación económica con mayor influencia por su crítica a la regulación tradicional política se encuentra el de Stigler (1971). Este autor señala que el análisis de la regulación requiere plantear a ésta en términos económicos y no políticos. Por ello, considera que la facultad coercitiva del Estado en términos de la regulación debe analizarse en función de la producción de beneficios económicos. En primera instancia, considera al Estado una maquinaria de poder que impone sus decisiones a la sociedad y que es el único que tiene la facultad de recaudar impuestos y redistribuir recursos. La regulación es, por lo tanto, producto de la coerción del Estado, lo paradójico dice Stigler es que ese poder de coerción del Estado lo usa la industria en su propio beneficio. Lógicamente las industrias tienden a buscar que los recursos les sean destinados mediante subsidios directos del Estado para realizar sus actividades. Asimismo, el enfoque económico de la regulación enfatiza que esta perjudica al público y beneficia a la industria. Por ejemplo, cuando la regulación controla quien ingresa y sale del mercado o regula las tarifas asegura rentabilidad para ciertas industrias. De ahí, que lejos de proteger o beneficiar al público, argumenta lo perjudica, beneficiando más bien a las industrias reguladas. De ahí que considere poco viable una regulación en favor del interés público. En síntesis, esta circunstancia propicia la captura del regulador y la regulación al sustituir al mercado refuerza las prácticas monopólicas que se justifican por los desarrollos tecnológicos.

Dos tradiciones apuntalan los estudios sobre las regulaciones, por un lado, en Estados Unidos están ligadas a la hechura de políticas públicas y al establecimiento de órganos reguladoras basados en distintas teorías y literatura empírica y, la otra, es la experiencia de la Unión Europea que se basa en la emergencia de la desregulación en los niveles nacional y comunitario, paradójicamente la desregulación precedió la teoría y la práctica regulatoria (Majone: 1990). En Europa el uso del término regulación alude a la esfera de la legislación, la gobernanza y el control social. Este uso general del término hace que el estudio de la regulación coexista con el derecho, la economía, la ciencia política y la sociología en manos de una burocracia tradicional y general, así se impidió el desarrollo de una teoría de la regulación en comparación con el tipo de formulación de políticas de la regulación en Estados Unidos, que se ha basado en el marco de la política pública y la administración. En la experiencia de Norteamérica la regulación tiene como objetivo corregir las fallas de mercado, con lo cual adquiere un especial significado el control de las actividades de los mercados por medio de agencias reguladoras especializadas (ídem). Al respecto, Lasheras (1999) sostiene que una manera de entender los cambios en el campo de las regulaciones está en su vínculo con las agencias de regulación, para ello es preciso ubicar que en Europa prácticamente hasta finales de la década de los 70s y principios de los 80s los monopolios naturales

En cuanto a la relación entre economía pública e intervención del Estado, el tópico central está en la correlación entre decisiones económicas y proceso político (Stiglitz), así las regulaciones derivan de esta relación. Benz (2010) argumenta que la regulación es un instrumento de la función económica del Estado, la misma es producto de la forma de organización capitalista del mercado. Para Stiglitz (2000) la economía de mercado es una economía mixta en la que ciertas actividades económicas son realizadas por empresas privadas, y otras son realizadas por el Estado. Enfatiza Stiglitz (1993) que el análisis económico del sector público se centra en aquellos aspectos que tratan de la escasez de recursos naturales, trabajo y capital, y bienestar social y privado. Insiste en que los aspectos económicos están relacionados con las decisiones públicas y privadas. Benz (ídem) destaca que el elemento central de la función económica es el mercado, y éste no funciona sin las reglas que

establece el Estado. Al mercado se le concibe como un mecanismo de coordinación que opera sobre múltiples intercambios, esa lógica sugiere tres presupuestos para el funcionamiento de la economía de mercado: a) La creación de una regulación de los derechos de propiedad; b) la emisión y garantía de la moneda; y, c) la política de ordenación, que hace referencia a la competencia. Stiglitz (1993 y 2000) y Atkinson y Stiglitz (1988) apuntan que la función económica del Estado tiene tres actividades: 1) estabilización económica; 2) asignación de recursos; y, 3) distribución de recursos. Por su parte Francisco Ayala (1996), recuperando a Musgrave propone cinco funciones económicas: 1) mejorar la asignación de recursos; 2) mejorar la distribución del ingreso; 3) estabilización y pleno empleo; 4) promoción del crecimiento; y, 5) garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones. En esta misma dirección, Fukuyama (2004) y Banco Mundial (1997) formulan dos funciones del Estado: a) corregir las disfunciones del mercado; y, b) aumentar la equidad. Pero agregan, el alcance de estas funciones está enmarcado en tres niveles de intervención: el primero, abarca la función mínima de provisión de bienes públicos y protección; la segunda, comprende la función intermedia que es la regulación y la seguridad social; y, la tercera entendida como función dinámica trata de la coordinación y la redistribución.

Para finalizar Lane (1995) atribuye la regulación al campo del sector público desde el cual se introduce leyes y regulaciones para moldear las conductas de las organizaciones públicas y privadas. Distingue dos tipos fundamentales de regulación: la primera, es un tipo de regulación tradicional que implica las condiciones de entrada, así como el control de precios. El foco de atención son los monopolios naturales cuya constitución ha sido legal por razones de la necesidad de brindar servicios públicos; el segundo, hace referencia a una variedad de tipos de bienes que deben ser producidos y distribuidos ya no por el sector público. Sobre este último tipo Muller (2002) plantea que la regulación es un término localizado en la esfera de la relación entre gobierno y la industria, la regulación es vista como una forma de interferencia en los procesos de mercado.

En el siguiente cuadro se pueden mirar los alcances de la regulación.

TABLA 11 ¿POR QUÉ REGULAR?

- Garantizar el acceso al servicio (universalidad) de todas las áreas geográficas y los sectores sociales. Este tema está presente prácticamente en todos los países latinoamericanos. En otros, como EE.UU. e Inglaterra, se considera la fijación de tarifas base para garantizar el acceso de sectores de menores recursos. En el primer caso, lo importante es el acceso al servicio, es decir, se privilegia la oferta. En el segundo caso, lo más importante es que el servicio tenga un precio apropiado de acuerdo a objetivos sociales; es decir, se privilegia la demanda. En el segundo caso, el criterio subyacente es que la cobertura de oferta ya ha sido alcanzada.
- Proteger los intereses de los usuarios y responder a sus consultas y reclamos.
- Supervisar las operaciones de monopolio público u otros operadores. En casos de monopolio o mercados poco competitivos, el regulador debe supervisar la operación y la acción comercial de las empresas. Por ejemplo, mediante regulación de precios consistentes con la atracción de inversiones al sector y con calidad deseada del servicio.
- Garantizar las condiciones técnicas para una operación efectiva del servicio. Esto es más importante a medida que los procesos de privatización y apertura introducen mayor competitividad en los mercados. Por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones se especifican las condiciones técnicas y económicas para interconexión entre redes competidoras.
- Estimulo a la innovación. El regulador debe crear el ambiente para el crecimiento y desarrollo del servicio. Por ejemplo, los celulares y las comunicaciones vía satélite en los casos de EE.UU., Inglaterra, México y Francia.
- Modificación de la estructura de la industria. Por ejemplo, facilitando la entrada de nuevas empresas para fortalecer la competencia.
- Garantizar reglas similares para todos los competidores. En procesos de fortalecimiento de la competencia, es preciso lograr un adecuado balance entre el estímulo a nuevas empresas y la equidad para todos los participantes, de manera que no se discrimine a los ya existentes.
- Gerenciar los recursos comunes de manera efectiva y eficiente para todos. Por ejemplo, derechos de agua, espectro, líneas de transmisión, gaseoductos, etc.

Fuente: Spink Peter, Longo Francisco, Echebarria Koldo y Stark Carlos (2001).

B) ESPACIO REGULATIVO

Hancher y Moran (2002: 11-20) proponen la existencia de un espacio regulativo a partir de adaptar el trabajo Crouch (1986) sobre compartir el espacio público. Hancher y Moran sugieren que la mejor manera de entender la regulación es a través del espacio regulativo en tanto herramienta analítica. Qué elementos confluyen en el espacio regulativo y en la asignación de poder dentro del espacio: 1) los contextos políticos y jurídicos nacionales; 2) el momento histórico; 3) la estructura organizacional; y, 4) el carácter de los mercados y la naturaleza de las arenas en cuestión. Estos autores sitúan a la regulación económica en el contexto que está dominado por relaciones entre grandes organismos complejos que incluyen a las agencias de regulación y a los grupos de interés organizados en sindicatos y empresas. Respecto de las grandes

empresas anotan que representan centros de poder, depósitos de conocimiento, portadores de cambios y agentes de aplicación. A su juicio, el proceso de regulación supone entender un proceso de intermediación y negociación entre grandes y poderosas organizaciones que abarcan los ámbitos público y privado de toma de decisiones.

Colocan a la regulación como un centro de actividad constante de todo sistema de organización social, ella abarca el diseño de reglas generales, la creación de instituciones responsables de su implementación, la clarificación del sentido exacto de las reglas generales en circunstancias particulares y la aplicación de la regla en casos concretos. Esta definición la insertan para explicar el proceso mediante el cual tiene lugar la regulación en las sociedades capitalistas industrializadas, exponen el enfoque del “espacio regulativo” a partir del análisis de distintos contextos regulativos, en diversos niveles espaciales, temporales e industriales. Aluden que las sociedades capitalistas se identifican por estar organizadas sobre la base de principios de mercado y por contar con un considerable desarrollo industrial, ello les permite situar sus reflexiones más allá de la noción de mercado, es decir, no ponen la atención en cómo la regulación perfila el mercado, sino en la forma en la que dentro de una economía de mercado industrializada, tiene lugar la actividad regulativa. De ahí que su aproximación a la regulación no se agota en un conjunto de normas, sino que se conforma como una actividad o práctica institucional.

Destacan Hancher y Moran (ídem) *que en el capitalismo avanzado, la regulación económica envuelve en su formación e implementación la invariable interdependencia y la negociación entre actores complejos y poderosos sobre la base de una amplia y densa intervención estatal*⁹⁸. Aunado a ello, los Estados nacionales aportan el papel del derecho y la localización de la autoridad soberana, en otras palabras, el derecho conecta con la correcta asignación de la autoridad soberana, Bajo este supuesto, “la regulación económica es llevada a la práctica en sociedades muy desarrolladas en las que se combina la organización bajo los principios del mercado, la dominación de

⁹⁸ Las cursivas son nuestras.

muchos sectores por gigantescas empresas, y el control político en virtud de principios democráticos formales, [...] la combinación de esos tres elementos plantea grandes tensiones dentro del proceso regulativo". Esta postura es propia de la tradición anglosajona y, expresa una concepción de la regulación como un proceso mediante el cual se ejerce el control popular y público sobre el ejercicio del poder privado dentro del mercado. Por ejemplo, Hancher y Moran dicen que en Estados Unidos las agencias de regulación en el contexto del New Deal fueron creadas como *avanzada del capitalismo* para controlar el mercado, ya que el capitalismo tiende a destruirse a sí mismo. En esta tradición, entonces, la regulación es un proceso mediante el cual la autoridad pública soberana disciplina y controla los intereses privados.

Estos autores con su propuesta de espacio regulativo intentan superar la perspectiva acerca de la captura regulatoria que introdujo Stigler. En vez de interrogarse quién se beneficia o quién se perjudica plantean centrarse en la necesidad de identificar y defender una esfera pública claramente delimitada, a través de relacionar el proceso regulativo con los principios constitucionales y sus consecuencias sustantivas. Su análisis cobra relevancia al situar la *regulación económica como producto del capitalismo avanzado*: en éste contexto los actores principales del proceso regulativo son las organizaciones que independientemente de su estatus han adquirido atribuciones de poder público, entre ellas la gran empresa, las corporaciones cobran una relevancia fundamental (ídem: 15). Aludiendo Lindblom, anotan que en las economías de mercado las empresas desempeñan funciones de carácter esencialmente público. Ello es así, porque sus decisiones sobre inversión, empleo y producción tienen importantes consecuencias en la asignación y la distribución, por tanto produce efectos en la esfera pública. Por lo tanto, integrar a las organizaciones-corporaciones al proceso regulativo es una condición necesaria para su viabilidad (ídem 16). Desde esta perspectiva, enfatizan que la regulación económica de los mercados en el capitalismo avanzado puede describirse como una actividad de interdependencias de organizaciones poderosas que comparten importantes características públicas. Ello es vital, pero subrayan que mucha de la regulación económica mediante reglas y estándares tiene lugar dentro de un marco de intervención difuso, vinculado en

cierta medida a objetivos no explícitos y a menudo contradictorios. Por lo tanto, la regulación económica basada en reglas no puede concebirse como una actividad aislada, sino que se entretexe en una red de intervención más amplia, ya que la distribución de roles entre creadores de normas, aplicadores de normas y portadores de intereses sectoriales se desplaza constantemente. Insisten en no perder de vista que la regulación económica en el capitalismo avanzado, es una actividad que tiene lugar en economías en las que los sectores público y privado se entremezclan, los actores dominantes son poderosas y sofisticadas organizaciones, y donde las grandes empresas han adquirido rasgos de las organizaciones gubernamentales.

Una vez que Hancher y Moran (2002) han introducido que la regulación económica es producto del capitalismo avanzado, retoman de Crouch (1986) su propuesta de **espacio público**. Crouch intenta dar sentido a las distintas configuraciones del lugar que se les reconoce a los intereses organizados dentro de los procesos políticos. Su premisa es que *en cualquier comunidad y en cualquier momento dado, es posible identificar un espacio público, el cual describe como el rango de materias sobre las que, dentro de una unidad política, se toman decisiones generales universales* (ídem: 2002, 17). A partir de esta premisa Hancher y Moran formulan la construcción analítica del **espacio regulativo**. En éste las dimensiones y los ocupantes son descritos en términos de sus específicos atributos políticos, jurídicos y culturales, asimismo pueden entenderse mediante el examen de la regulación en cualquier composición nacional. El espacio público **será el rango de cuestiones regulativas sujetas a decisión pública**. Cuatro consecuencias de derivan de éste: 1) es un espacio susceptible de ocuparse; 2) se divide de manera no equitativa entre los distintos actores; 3) se pasa de un espacio operativo a espacios regulativos específicos en funcionamiento en distintos sectores; y, 4) como imagen el espacio regulativo se utiliza para comunicar un concepto, como imagen puede ser sustituido, por ejemplo, como una arena constituirá un espacio delimitado para lo cual cabra hablar de arena regulativa (ídem: 18).

El espacio regulativo abarca el conjunto de cuestiones susceptibles de regulación dentro de una comunidad. Al estudiarlo sugieren Hancher y Moran

se tendrá que examinar los resultados de las luchas competitivas, los recursos utilizados en dichas luchas y la distribución de los recursos entre las distintas instituciones en juego: el juego del poder está en el centro del proceso regulativo. Centrarse en el poder dentro de la regulación supone revelar las relaciones entre las organizaciones que ocupan el espacio regulativo en un momento dado, además pone en la superficie la dinámica de inclusión y exclusión: en cualquier proceso político las estructuras del poder están moldeadas por los modos de exclusión. En las políticas de regulación económica del capitalismo avanzado priva la lógica de un conjunto de relaciones dominadas por grandes organizaciones -corporaciones, asociaciones, agencias regulativas, departamentos centrales del Estado- que están organizadas como jerarquías administrativas cuyo método de actuación está determinado por procedimientos operativos estandarizados. El tipo de organizaciones moldea el espacio regulativo (ídem: 19). Ahora bien, lo que es regulable está determinado por la experiencia histórica, por el filtro de la cultura y por la disponibilidad de recursos, ello sin perder de vista que la regulación económica es predominantemente una regulación por y para las grandes organizaciones. Vista así la cuestión, supone entender la regulación económica en función de las condiciones en las que las organizaciones entran y defienden sus posiciones en el espacio regulativo.

A juicio de Hancher y Moran, Crouch plantea que presenciamos la transición de un capitalismo competitivo a un capitalismo organizado: pasamos de economías marcadas por una competencia entre un amplio número de actores relativamente no regulada a economías en las que un número limitado de actores dominan un ambiente profusamente regulado. Al Crouch estudiar la distinta capacidad del Estado para imponer un monopolio continuo sobre el espacio público a lo largo de distintas experiencias históricas, sirve éste argumento para que Hancher y Moran resalten un elemento clave: las economías nacionales con un capitalismo avanzado exhiben el elemento común de una amplia regulación dominada por un pequeño número de actores (ídem: 21). Esta tesis cobra importancia a partir de las variables culturales dominantes, que éstas a decir de Hayward (citado por Hancher y Moran) inhiben o imposibilitan cierto tipo de arreglos en favor de otros. Estas variables

culturales en el caso de la regulación constituyen presupuestos y significados en torno al propósito y el papel del Derecho. Así el carácter de una cultura jurídica afecta el proceso regulativo, marcando el ámbito del espacio regulativo y estableciendo quién puede entrar y en qué condiciones, además el calado de la cultura jurídica puede establecer la capacidad de los excluidos para cuestionar la distribución de poder dentro del espacio regulativo común (ídem: 24).

El espacio regulativo muestra una compleja red de interdependencias. Eso es posible dicen Hancher y Moran, porque siguiendo a Lowi con su diferenciación de políticas -regulativas, distributivas, redistributivas, concentradas- se puede establecer que las **políticas hacen política**, en este caso, **las políticas regulativas hacen política**. Ante esta implicación, en cada arena regulativa existen distintas organizaciones que interactúan a través de un amplio abanico de redes y contactos con distinta densidad formal. Estas relaciones pueden articularse en términos de reglas jurídicas vinculantes, de estándares operativos o, incluso, en la forma de meras convenciones. Estos nexos entre organizaciones muestran la importancia de las comunidades políticas y de las redes dentro de las que las coaliciones de elites controlan la clase de participantes que pueden participar en la toma de decisiones (ídem: 34). Sobre esta base, Hancher y Moran subrayan que *la pluralidad del proceso regulativo y su apertura a distintos actores está en función de las tradiciones burocráticas y jurídicas y del pasado de la práctica regulativa*. Apoyarse en el análisis de redes permite identificar el impacto de las tradiciones en la dimensión organizacional de la regulación. Es esencial trazar las relaciones de dependencia entre distintos actores, la premisa consistirá en que dichas relaciones sólo pueden predicarse sobre la base de aceptación de ciertas reglas del juego internas. Poner el énfasis de la interdependencia en el espacio regulativo permite llamar la atención sobre el problema del carácter de las relaciones sociales entre los ocupantes de dicho espacio. Por ello, resulta estratégico que el espacio regulativo no sólo se centre en quienes son los actores envueltos en la regulación, sino también enfoca los factores que facilitan el surgimiento y el desarrollo de redes que contribuyan a la institucionalización de nexos. Además pone en perspectiva, que el reparto de

poder y la influencia dentro del espacio regulativo están influenciados, tanto por la tradición jurídica, como por un amplio espectro de factores sociales, económicos y culturales que van más allá de las estrechas reglas del juego (ídem: 34-35).

Para finalizar, Hancher y Moran correlacionan el espacio regulativo con la cuestión de la **materia de la regulación**, la definición de ésta es parte importante del proceso mediante el cual se asigna el control a ciertas organizaciones apartando a otras. Una materia en concreto no es obvio que aparezca en un área específica, más bien las acepciones nacionales respecto del ejercicio legítimo del poder regulatorio permitirán definir la materia. También en la definición de la materia concurren cuestiones técnicas y políticas. Las primeras, tienen que ver a un nivel organizacional, en las segundas, están en juego cuestiones de principios (ídem: 36). Qué asegura una rutina constante del proceso regulativo, Hancher y Moran sugieren la inercia institucional, el poder de las ideologías profesionales y la fuerza subyacente de las asunciones habituales acerca de lo que se considera una cuestión política. Precisamente sobre ello, los autores plantean que en el *capitalismo avanzado la regulación cobra otra dimensión, ya que las economías de mercado son extraordinariamente dinámicas, experimentan tasas de crecimiento altas, así como profundos cambios estructurales y veloces innovaciones en los ámbitos tecnológico y comercial*. Estos rasgos de las economías de mercado tienen consecuencias trascendentes en lo relativo al carácter de las materias regulativas y a la arena en la que deben tratarse (ídem: 37). Más aún la naturaleza dinámica de las economías de mercado desestabilizan los rutinarios procesos de asignación de las distintas materias regulatorias. Se trata de captar que el crecimiento, la innovación y los cambios estructurales incrementan la complejidad de las materias susceptibles de regulación económica. Para Hancher y Moran, la complejidad tiene tres dimensiones: 1) intelectual, ésta tiene lugar porque la innovación económica conlleva la aplicación de medios de creación y comercialización de productos, técnica y científicamente más avanzado, expresado en lenguaje técnico y jurídico; 2) social, demanda la cooperación de incontables actores interdependientes; y, 3) administrativa, tiene que ver con las reglas y con el aparato administrativo y

organizacional (ídem: 37-38). En síntesis, la innovación en los mercados bajo la lógica del capitalismo avanzado altera constantemente las rutinas de identificación de las materias regulativas, así como su asignación a los distintos campos organizacionales, pero también altera la demarcación de las arenas regulativas. Qué supone la innovación económica: la introducción en el mercado de nuevos productos, medios de producción y formas de comercialización. Cada innovación da lugar a un proceso regulativo. Finalmente la conexión entre los efectos del cambio estructural y la innovación, por un lado, y la determinación del espacio regulativo, por otro, queda particularmente ilustrada por regular las partes más avanzadas de las economías de mercado: las organizaciones a escala multinacionales (ídem: 38-39).

C) CAPACIDAD DE REGULACIÓN

Las privatizaciones de las décadas de los 80s y 90s consistieron en la creación de economías de mercado, cada área del sector público que se privatizó represento un mercado y, por lo tanto, requería para su despliegue de la existencia de las estructuras de mercado: competencia, regulación y derechos de propiedad. Sin embargo, en oposición al paradigma dominante que subraya "la no intervención del Estado, y dejar que los distintos mercados se autoregularan" los distintos mercados necesitaban que el Estado estableciera las regulaciones de competencia y derechos de propiedad. Este nuevo rol del Estado, sin embargo, para ser efectivo tendría que estar anclado en sólidas estructuras institucionales o ensamblado en los factores de estatalidad. En todo caso, los procesos desencadenados pusieron en la superficie la tarea de construir capacidades de regulación, mismas que no contaban con los encadenamientos esenciales que la experiencia en este nuevo contexto proporcionaba. Por lo que, la respuesta del sector público fue atender cuestiones relativas con los precios y la competitividad, en alguna forma, con ello se mantenía la creencia en el paradigma de la autoregulación.

Oscar Oszlak (2004) caracteriza que las privatizaciones llevadas a cabo por el Estado en los años 90s transfirieron la función estatal de prestación

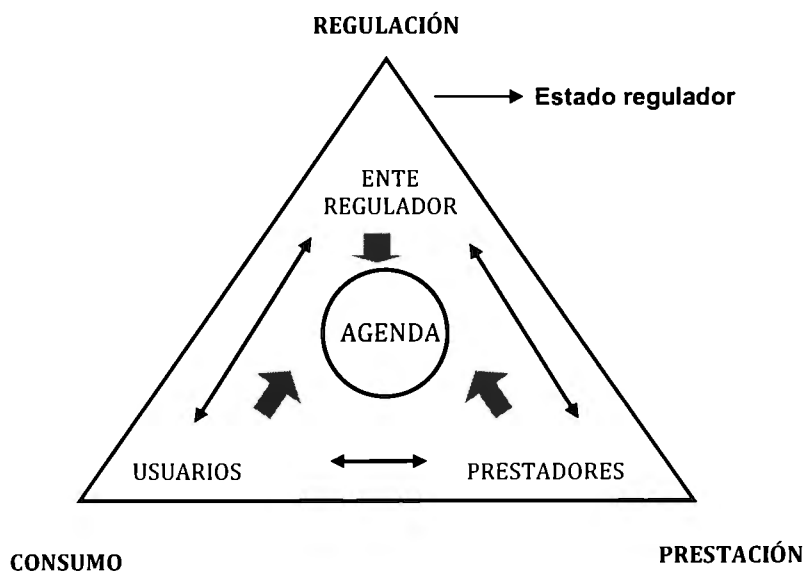
directa de bienes y servicios al mercado, ésta se completo con amplio programa de desregulación. Posterior a la privatización de las empresas públicas, el Estado inició un proceso nada fácil de sustituir su función de prestación de servicios por la función centralmente de regulación de los respectivos mercados que creó a partir de las propias privatizaciones. Esta función de regulación resultaba natural ante el hecho de que los bienes y servicios que ahora eran responsabilidad de empresas privadas mantenían el carácter de públicos. El elemento clave de los mercados privados de bienes y servicios de carácter público consistía en crear una **nueva institucionalidad regulatoria** de esas prestaciones (idem: 139). Oszlak (2004) y Jordana y Levi-Faur (2005) identifican que la manera de organizar las nuevas funciones reguladoras fue creando entidades de muy variada denominación: entes - agencias, órganos, instituciones, estructuras- reguladores, superintendencias, institutos, comisiones, etcétera. El rasgo característico de este tipo de organizaciones, es que se les doto de autonomía relativa para tomar decisiones sobre la **problemática de la regulación**, e incluso de autarquía financiera. Oszlak destaca que la experiencia privatizadora asociada con la nueva institucionalidad regulatoria ha generado una nutrida experiencia sobre el tema de la regulación. Una parte de esta literatura pone el énfasis en el rol regulador del Estado o a la regulación como problema teórico. Otra perspectiva, que es la predominante analiza técnicamente los problemas que conlleva la intervención reguladora en los mercados privatizados de bienes y servicios en cuestiones sobre: 1) la naturaleza de las prestaciones; 2) los mecanismos de determinación de precios; y, 3) la competitividad de los mercados. Pero destaca que existen limitados estudios que aborden sistemáticamente el problema del **déficit de la capacidad institucional** de los órganos reguladores para cumplir con sus funciones reguladoras.

Ante este panorama Oszlak propone un esquema para abordar el déficit de la capacidad institucional (DCI) de la problemática de la regulación. En primer término, recurriendo a diversos autores define a la regulación como “una función indelegablemente estatal, ejercida sobre actividades privadas en las que está involucrado un interés social, que está orientada a incidir sobre el comportamiento de quienes desarrollan esas actividades con la finalidad de

preservar ese interés social, amparándose para ello en una normativa que da fuerza ejecutiva y legitima la intervención estatal" (2004: 142). En cuanto a la regulación de los servicios públicos privatizados establece que la prestación y regulación de servicios públicos supone una relación entre empresas prestadoras y usuarios, mediada por acciones estatales (ibidem).

Oszlak Propone la siguiente ilustración en la que se esquematiza las interacciones en el marco de las capacidades regulatorias (ibidem: 145):

ILUSTRACIÓN 5 INTERACCIÓN PARA LAS CAPACIDADES REGULATORIAS



En la siguiente tabla Oszlak identifica una serie de objetivos y modalidades de regulación (ídem: 145-146):

TABLA 12 OBJETIVOS Y MODALIDADES DE REGULACIÓN

Objetivos de regulación	Modalidades de intervención regulatoria
1) garantizar condiciones técnicas para la operación eficiente y confiable del servicio; 2) introducir modificaciones en la configuración de los mercados de producción y distribución 3) garantizar la vigencia de reglas generales y homogéneas para todas las empresas prestadoras 4) estimular la inversión y el desarrollo tecnológico en la provisión del servicio; 5) gestionar eficiente y equitativamente los recursos comunes 6) promover el acceso a los servicios básicos por parte de todos los sectores sociales y áreas geográficas 7) proteger los intereses de los usuarios y responder a sus consultas y reclamos 8) controlar eventuales impactos sobre el medio ambiente	1) la concesión de licencias y autorizaciones a los operadores para la prestación del servicio 2) la revisión periódica y aprobación de precios y tarifas 3) la definición y supervisión del cumplimiento de estándares técnico-operacionales; 4) la promoción y defensa de la competencia en los sectores que admiten múltiples prestadores 5) el seguimiento del grado de cumplimiento de obligaciones contractuales de las empresas, especialmente inversiones 6) la aprobación de planes estratégicos de las empresas prestadoras 7) el establecimiento de requisitos técnicos, financieros y administrativos para la interconexión de redes 8) la elaboración de requisitos para la publicación de estados financieros e informes públicos por parte de los operadores 9) la atención de reclamos y controversias suscitados tanto entre empresas y usuarios como entre empresas entre sí 10) la defensa de los derechos de los usuarios y la promoción de instancias y formas de participación de los mismos en los órganos de representación de los entes 11) la aplicación de sanciones y multas por incumplimiento de estándares técnicos a observar por las empresas, sea por fallas en el servicio, defectos de calidad, abusos en las tarifas u otros

En segundo término, Oszlak plantea que para determinar el DCI es fundamental situar cómo se correlacionó el proceso de privatización y la función regulatoria. Apoyándose en las *mejores prácticas* sobre el tema estas recomienda identificar la *lógica de precedencia*: paso 1) creación de marco jurídico regulatorio (leyes sustantivas); paso 2) constitución de agencias de regulación; y, paso 3) privatizaciones o firma de contratos de concesión. Los pasos 1 y 2 son vitales para encuadrar todos los ensambles necesarios del marco regulatorio sobre el cual el gobierno tendría que desplegar todas sus capacidades, y por ende, crear nueva institucionalidad. Devlin (1993 1995)

identifica una serie de objetivos que guiaron las privatizaciones en América Latina: a) la ineficiencia resultante del triple rol de principal, agente y regulador que le cabe al estado cuando está a cargo de la provisión de servicios públicos; b) cambios en sectores considerados estratégicos, que llevan a reducir monopolios y oligopolios en el sector de bienes transables; c) el fortalecimiento del sector privado y el debilitamiento de los estados por la crisis de la deuda pública y la absorción de las deudas del sector privado con la banca extranjera, que permitió a los primeros acceder a los mercados internacionales de capitales y operar en sectores previamente dominados por empresas públicas; d) la necesidad de mostrar coherencia política, de modo que aunque el estado sea eficiente en la gestión de sectores económicos, su presencia resulte conflictiva en aquellas actividades que puedan resultar atractivas para el sector privado, lo cual conduce a la necesidad de privatizar; e) la necesidad de ganar credibilidad política a través de un compromiso expreso con el nuevo modelo ideológico que mejore las expectativas de los agentes nacionales e internacionales; f) la necesidad de cerrar, provisoriamente, la brecha fiscal que produce inestabilidad económica; g) la necesidad de superar los factores que limitó la inversión de las empresas públicas luego de la crisis fiscal de los '80; h) a posibilidad de que la privatización pudiera funcionar como una política de reactivación económica no convencional; e, i) la necesidad de tranquilizar a los acreedores extranjeros y de mejorar las relaciones con la comunidad financiera internacional que alentó programas de privatización.

En tercer lugar, el trabajo de Oszlak (2004) engloba una serie de funciones atribuidas a los órganos reguladores, destacando dos tareas críticas, *el control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores de servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios*.

En síntesis Oszlak integra las siguientes funciones:

TABLA 13 FUNCIONES DE LAS AGENCIAS DE REGULACIÓN

Función de la agencia reguladora	Descripción
Concesión de licencias y autorizaciones a operadores	Incluye el otorgamiento, la suspensión, la declaratoria de caducidad y la revocatoria de concesiones y autorizaciones a los licenciarios y operadores, así como la determinación y aplicación de los pagos por concesiones
Aprobación de tarifas	Consiste en la determinación y modificación de niveles y cuadros tarifarios, el seguimiento de aplicación y pago de compensaciones
Revisión del cumplimiento de estándares técnico-operacionales	Se refiere a la fiscalización de la calidad, seguridad, oportunidad y acceso pleno a los servicios prestados, de acuerdo a los estándares técnicos establecidos en los marcos regulatorios y en los contratos de concesión
Proposición de normas y reglamentos	Incluye el análisis, la evaluación y el diseño de normas y reglamentos para la prestación de los servicios, así como la promoción de su adopción por los prestadores
Promoción y defensa de la competencia.	Se orienta a la detección de prácticas monopólicas y la atención de solicitudes y consultas sobre posibilidades de fusiones, firma de convenios, contratos, prácticas, etcétera
Seguimiento del grado de cumplimiento de obligaciones contractuales.	Consiste en la determinación de criterios para la verificación de aspectos técnicos, contables y jurídicos, así como la realización de inspecciones para verificar el cumplimiento de compromisos de inversión, mejora de servicios, custodia y preservación de bienes
Atención de reclamos y controversias.	Incluye, entre otras, la resolución de controversias entre empresas, la atención de reclamaciones de usuarios y la gestión de recursos administrativos (de revocatoria y jerárquico)
Aplicación de sanciones y multas por incumplimiento.	Se refiere a la determinación y aplicación de sanciones a los responsables, ante la detección de situaciones de incumplimiento del marco regulatorio o de los contratos de concesión.

Y en cuarto lugar, precisa el concepto de déficit de capacidad institucional. El DCI se formula de relacionar las funciones de regulación con las condiciones institucionales. Más que las funciones, serán los recursos empleados para su cumplimiento, los marcos normativos, los arreglos estructurales y las pautas comportamentales los que se ven afectados por el DCI. Define a la capacidad de regulación estatal en relación a los recursos materiales y humanos que disponen y están en condiciones de asignar legítimamente, aquellos entes estatales responsables de regular la prestación de servicios públicos por parte de agentes privados u organismos del Estado. En cuanto a la definición de déficit de capacidad institucional, esta tiene que ver cuando se produce una brecha o hiato perceptible entre lo que un ente

regulador se propone realizar en cumplimiento de su misión y lo que efectivamente consigue (Oszlak: 2004, 151 citando a Tobelem). Regularmente este déficit se origina en: 1) factores intraorganizacionales, para cuya superación el ente debe emprender acciones de fortalecimiento institucional; y, 2) factores contextuales, que operan como restricciones que el ente no está en condiciones de controlar (ídem).

A decir de Oszlak, Tobelem hace una propuesta de causas agregadas que originan el déficit: a) las reglas del juego que rigen el proceso regulatorio; 2) las relaciones interinstitucionales que se establecen en torno a ese proceso; 3) las falencias de organización interna o asignación de responsabilidades; 4) las carencias de insumos físicos o recursos humanos; 5) las políticas de personal adoptadas; y, 6) las capacidades individuales de los empleados. Frente a estas causas Oszlak propone un modelo heurístico que intenta establecer las relaciones entre dimensiones y variables según una secuencia concebida en términos causales. Incorpora una tarea de **diagnóstico** en tanto búsqueda de las causas que determinen el DCI, intentando establecer una confrontación con un modelo ideal, de ahí que la distancia entre el modelo y la realidad marca el campo potencial de las transformaciones buscadas. El diagnóstico sobre los entes reguladores supone identificar las variables que explican la configuración y funcionamiento de estas entidades. El otro elemento que incorpora es el **sistema de producción**, éste tiene como finalidad satisfacer determinados objetivos, expectativas y demandas sociales. Para ello, considera el marco normativo del cual recoge el deber ser, los recursos materiales y humanos, los cuales combina para producir una serie de resultados o productos. Desagregando su modelo de DCI de los órganos reguladores, formula: 1) desempeño o productividad; 2) fisonomía de los entes y sus niveles de desempeño que se hallan vinculados con las características del contexto social y político que enmarcan su actividad; 3) recursos; 4) combinación de recursos, la cual no resulta de una circunstancia fortuita, sino que responden a un conjunto de normas que fijan criterios y pautas para la acción; 5) complejidad y adecuación de las estructuras de gestión; y, 6) comportamiento administrativo (ídem: 153-155).

Finalmente Oszlak resume su modelo planteando una serie de categorías conceptuales sobre el DCI: a) déficit asociados a variables del contexto institucional de la actividad de los entes; b) déficit asociados al marco normativo que gobierna su actividad; c) déficit asociados a las estructuras organizativas que enmarcan sus tareas; d) déficit asociados a los recursos humanos y materiales necesarios para su labor; y, e) déficit asociados a los comportamientos individuales implicados en el desempeño (idem: 157-158).

D) CAPITALISMO REGULADOR

Gilardi (2008) plantea que la noción de capitalismo regulador está asociada a la gobernanza regulatoria, ello implica ir más allá del Estado, mercado y sociedad en la identificación de formas híbridas de regulación y hacia la creación de espacios reguladores autónomos que diluyan la distinción entre lo global y lo nacional. Levi-Faur (2005) define al capitalismo como un orden de acumulación económica, ello significa una cierta coherencia entre lo social, lo político y lo económico. Distingue tres tipos de capitalismo en relación con dos funciones esenciales de la gobernanza: 1) dirigir, y, 2) remar⁹⁹. En la tabla 14 Gilardi es pone en perspectiva tanto el tema del Estado regulador y el capitalismo regulado.

TABLA 14 TRANSICIÓN HACIA EL CAPITALISMO REGULADO

	Dejad hacer (Laissez-Faire)¹⁰⁰ (1800-1930)	Welfare (1940-1976)	Capitalismo regulatorio (Regulatory capitalism)
Dirigir (Steering)	Negocios (Business)	Estado	Estado
Remar (Rowing)	Negocios (Business)	Estado	Negocios (Business)

Fuente: Gilardi (2008)

⁹⁹ Es Osbner y Gaebler quienes en su texto Reinventando el Gobierno plantean como principios: Steering and rowing.

¹⁰⁰ La frase completa es "laissez faire, laissez passer" significa "dejad hacer, dejad pasar", este significado hace referencia a la completa libertad en la economía de mercado sin interferencia del gobierno.

Braithwaite (2008: 1) sostiene que el neoliberalismo no es lo mismo que el capitalismo regulador. Sitúa en los 90s la reconsideración de la importancia del Estado, principalmente en el tipo asociado al Estado regulador como efecto del incremento en las regulaciones. Considera al Estado como proveedor, distribuidor y regulador. Concibe a la regulación como un subconjunto de gobernanza que trata de dirigir el flujo de los acontecimientos, en lugar de suministrar y distribuir. Para él, es mejor hablar de capitalismo regulador (CR) que de Estado regulador. El CR implica la expansión, alcance, arenas, instrumentos y profundidad de las regulaciones. La ruta analítica de Braithwaite para llegar a su enfoque parte de la propuesta de Levi-Faur¹⁰¹. Considera a la gobernanza como un conjunto más amplio de actividades de control que las que ejerce el gobierno, se trata de un cambio del gobierno de Estado unitario a una gobernanza por redes. Alude a (Lazer, Busch, Gilardi, Meseguer, Post, Way y Ramsay) para situar al CR como un orden de redes¹⁰² en donde se propaga la difusión de mecanismos en el alcance y profundidad de la regulación. Las corporaciones y las diversas dinámicas de mercado transforman las redes de arriba hacia abajo en diferentes partes del globo. Esto es posible porque las tecnologías de la información descentralizan y recupera información acerca de las dinámicas del mercado sobre diferentes puntos en el espacio y tiempo y la integración de esa información en sistemas flexibles.

Wright (2011) resalta de Braithwaite, Jordana y Levi-Faur, y Levi-Faur que el capitalismo regulador representa una alternativa sustentada en una tesis histórica acerca del cambio contemporáneo en la gobernanza y la organización del capitalismo. Para Wright, el CR se basa en la noción de la explosión de regulaciones en la que los mercados y la elaboración de reglas desplazan a la propiedad pública y a la administración descentralizada a través de las privatizaciones y el crecimiento de organismos reguladores. El CR denota la apertura de una nueva época en el desarrollo del capitalismo, asimismo coloca a la corporación de negocios, la gobernanza de redes y el desarrollo de la tecnología de las comunicaciones globales como espacios que demandan regulaciones. Hace una diferenciación oportuna entre Estado regulador y

¹⁰¹ Hemos anotado en la sección de Estado regulador la transición del Estado que propone Levi-Faur.

¹⁰² Alude a Rhodes en tanto las redes conllevan un gobernar sin gobierno.

capitalismo regulador. El primero, atiende a la toma de decisiones de las reglas como a la hechura de reglas, éstas se centran en actividades a nivel nacional; el segundo, funciona más sobre formas territoriales que condicionan las consideraciones legales de dominación, el CR marca los cambios políticos, sociales y económicos que resultan de la nueva división del trabajo entre el Estado y la sociedad en la era de la globalización y no el Estado-nación.

Para Levi-Faur (2005) el nuevo orden del capitalismo regulatorio representa una nueva división del trabajo entre Estado y sociedad y particularmente entre Estado y negocios. Comenta que para algunos el CR es el retorno al pasado del capitalismo de *laissez-faire* del siglo XIX. Él plantea que el CR mantiene la responsabilidad de la dirección, mientras que las empresas cada vez se hacen cargo de las funciones de prestación de servicios y la innovación tecnológica. Esta nueva división del trabajo va de la mano con la reestructuración del Estado y la reestructuración de los negocios a través de la generación de control interno y mecanismos de auto regulación a la sombra del Estado. De igual forma, el CR es tanto una tecnología como un orden político.

Es clave situar los cambios que experimenta el capitalismo en la explosión regulatoria propia del nuevo orden mundial (Levi-Faur: 2008a). Esta irrupción se expresa en una proliferación de diferentes mecanismos de control en los ámbitos nacional y global. Propone algunas características de ese nuevo orden: regulaciones, regulocrats¹⁰³, agencias de regulación y redes de regulación. Por distintas razones, advierte que la expansión de las regulaciones es un fenómeno desconcertante, en virtud de que propician la liberalización, privatización y desregulación económica. Con ello, el número, formas y recursos de regulación no parecen declinar. Por su arte, el cambio está asociado con más regulaciones y formas estatales de regulación. Sugiere que las nociones de una mejor regulación, re-regulación y regulación internacional

¹⁰³ Alude a la idea de un nuevo funcionario que no es burócrata sino un especialista en tema de regulación.

captan mejor el cambio. En ese sentido, Levi-Faur propone que la noción explosión regulatoria capta mejor la naturaleza de los cambios en el capitalismo y en la nueva gobernanza. Aunado a ello la creación de agencias reguladoras es un indicador de la reestructura del Estado e incluso del surgimiento del ER. La explosión del número de agencias reguladoras es parte de un fenómeno más amplio que va junto con la expansión simultánea de una sociedad reguladora y regulaciones globales. Por ello, esta noción de CR juega un papel de comprensión (Levi-Faur: 2006) respecto del desarrollo del capitalismo que se basa en la regulación. Nos lleva a comprender y a capturar aquellos elementos transnacionales del cambio que incluyen el régimen normativo internacional, las redes de expertos y funcionarios del gobierno, así como la naturaleza cambiante de la empresa y la regulación. Aquí hay un rasgo relevante, dice este autor que el CR obliga a modificar la comprensión del funcionamiento del orden y la política para identificar los nuevos instrumentos del gobierno y señalar los problemas y desafíos ya sea intencional o no intencionalmente de ese nuevo orden. A su vez, el CR lleva a explorar de qué forma se mejora el funcionamiento del gobierno multinivel sobre todo en aquellos sistemas altamente jerarquizados. Pero de igual forma, tiene la virtud de facilitar y captar con mejor perspectiva el patrón de gobierno que debe ir más allá de los supuestos de suma cero que en ocasiones las propias regulaciones refuerzan.

En esta dirección Levi-Faur (2008a: viii) plantea que la noción de CR captura mucho mejor los cambios que ocurren alrededor de la noción del Estado regulador. El CR es política, económica y socialmente un orden regulatorio, más que la provisión directa de servicios públicos y privados. En este nuevo orden, las formas de dominación están condicionadas por factores funcionales más que territoriales y, el poder se asigna y se regula a lo largo de las líneas de demarcación funcional. La distribución del poder, y las correspondientes formas de intermediación en cada arena, están determinadas por formas particulares de interacción entre modos de regulación civil y del Estado, y el resultado de muchas de ellas arroja distintos grados de eficacia social, económica, política y de legitimidad. Otro ángulo (Levi-Faur: 2008b) que el CR permite captar tiene que ver con la paradoja del neoliberalismo, éste

suponía que la desregulación, la privatización y la comercialización llevarían a la retirada del Estado y a la reducción de la esfera pública. Sin embargo, en muchos ámbitos el resultado parece ser más regulación e incluso una explosión de regulaciones. Digamos que esta evolución refleja la reafirmación de la esfera pública a través de las reglamentaciones y regulaciones de gobierno en lugar de la prestación de servicios centralizados. La premisa a desarrollar sería recuperar la esfera pública a través de las regulaciones. Otro punto destacable supone que el nuevo orden mundial sustentado en el capitalismo regulador está emergiendo en donde el Estado se reestructura como un regulador de la vida social, económica y política. Este nuevo orden abre nuevas vías para el desarrollo social y el control político sobre la economía. Asimismo el CR pone en el centro las limitaciones de las privatizaciones, desregulaciones y liberalizaciones, pero a su vez, hace ver que la regulación puede servir como un gobierno eficaz que mejora el bienestar público, corrige las fallas de mercado y reduce los riesgos sociales.

Finalmente Jordana-Levi-Faur (2003) sugiere que América Latina experimentó una difusión del capitalismo regulatorio. Ello se puede observar poniendo en perspectiva la reestructuración del Estado y la consecuente institucionalización de un nuevo orden regulatorio expresado en la creación de regulaciones y agencias de regulación: "la difusión global de las autoridades regulatorias autónomas es el sello del aumento del capitalismo regulador en Latinoamérica". La influencia de esta difusión supone una gobernanza a través de las autoridades regulatorias autónomas como forma particular del Estado, en Estados Unidos y en Europa ha sido característica central de las reformas.

E) GOBERNANZA REGULADORA

La gobernanza reguladora busca poner en perspectiva la cuestión del capitalismo regulado y del Estado regulador a la luz de un largo proceso que va de las privatizaciones de la década de los 80s y 90s a la crisis financiera global de 2008-2009 (Majone, Levi-Faur y Jordana). La constante que define este periodo es el tipo de riesgos que producen una multiplicidad de nuevos factores

como la economía del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas (ídem). Tenemos que estos factores han reconfigurado nuevos espacios, escalas y dimensiones de lo social, lo público y lo privado. Para captar la geometría que hay en juego se requiere un punto de partida, Peters (2000) sugiere poner de relieve la noción de gobernanza depende del enfoque adoptado. Desde nuestra perspectiva abordar la cuestión de la gobernanza tiene que ver con ordenar una estructura de razonamientos.

Esther del Campo (2011) ofrece un buen punto de partida sobre la gobernanza siguiendo a Peters y Pierre, sitúa dos enfoques de la gobernanza: 1) vieja gobernanza, pone en el centro al Estado, a las jerarquías, a los procesos políticos para controlar y dirigir a la sociedad y a la economía a través de la mediación política y la definición de objetivos y prioridades y, la capacidad del gobernar se centra en el gobierno; y, 2) nueva gobernanza, alude a las interacciones entre el gobierno y los distintos actores en el ámbito público, privado y social. Subraya que no en todos los ámbitos es igual la incorporación de todos los actores. De las interacciones surgen nuevas arenas las cuales ofrecen mayores espacios de participación. Este enfoque pone el acento en la auto-dirección o auto-gobierno de las interacciones, no establece un centro como gobierno, y predomina la co-coordinación entre actores y ámbitos la cual se manifiesta por distintos tipos de redes y partenariados (Rhodes: 2006). Del campo caracteriza a la nueva gobernanza en los espacios de la toma de decisiones y la descentralización, en éstas dos aristas se expresan complejidad, diversidad, tecnologización y mundialización. Asimismo, esta autora identifica tres caminos de abordaje de la gobernanza sintetizando la literatura: 1) enfoque neoliberal, está orientado a implicar los intereses privados en las decisiones públicas, por ejemplo Bresser, aquí lo societal significa lo público no estatal; 2) enfoque societal, éste es impulsado por Kooiman y sugiere un nuevo modelo de coordinación sociopolítica en el cual la sociedad es el actor relevante. Ésta se incorpora al proceso político e impulsa mecanismos de participación, así como instrumentos de coordinación horizontal; y, 3) enfoque desde la administración pública (Guy Peters y Jon Pierre). Para estos autores la gobernanza hace referencia a los cambios en la toma de decisiones, ello no significa que los Estados hayan perdido tanto peso

en las decisiones. Por ejemplo, los procesos de descentralización han introducido profundos cambios, pero sigue existiendo centralidad en el Estado. Desde esta visión es el Estado el mejor garante del interés general, a través de la promoción de las capacidades necesarias para tomar decisiones enfrentándose a los intereses particulares. Finalmente expone un tema clave: la gobernanza se identifica con los instrumentos-técnicas (redes, mapas, identificar actores, flujos) no con los valores y principios de la democracia, ni con los valores y principios de los procesos de gobierno.

Una vez que se ha ejemplificado la adopción de un enfoque para abordar la cuestión de la gobernanza, consideramos necesario delimitar el tema de la gobernanza cognoscitivamente. Al hacerlo de esta manera, nos permitirá aproximarnos con mayor claridad a las dimensiones que pretendemos poner en juego. En este sentido seguimos la propuesta de Luis Aguilar (2008), él sugiere ubicar en qué campo cognoscitivo (teoría) el estudio de la gobernanza se desarrolla. Con ello, trata de plantear cognoscitivamente a cuál universo de objetos o problemas de conocimiento remite y responde la gobernanza. Aguilar al hablar de campo cognoscitivo para hacer referencia al ejercicio de problematización cognoscitiva sobre una realidad social. Así tenemos, que la problematización cognoscitiva de la gobernanza se circunscribe al campo relativo al gobierno, en específico al gobernar del gobierno, y éste campo se estructura por preguntas y respuestas sobre la actividad del gobernar y de sus resultados.

Para Aguilar (2008) esta distinción cognoscitiva es fundamental, en virtud de que en sus orígenes la gobernanza denota una plurivocidad de sentidos que la ubicaron en terrenos de la Administración Pública, la Nueva Gestión Pública, en el régimen político, en el marco de liberalización y globalización de los mercados y en el marco del renacimiento de la sociedad civil. Ahora bien, la gobernanza fue apalancando su orientación hacia el gobernar del gobierno, en el sentido de actividad de dirección de la sociedad. Es clave tener claro que la referencia del concepto de gobernanza hacia el gobernar y hacia dar cierta dirección a la sociedad constituye una opción de gobierno.

Una vez que se ha identificado que el proceso directivo del gobernar, es el campo cognoscitivo de la gobernanza, opera un deslizamiento, entonces se problematiza cognoscitivamente para extraer sus reglas, actividades, actores, instrumental y resultados dejando de ser un proceso directivo. Con esta perspectiva se abre una brecha de sustento cognoscitivo al término Gobernanza, por lo que, se visibiliza cognoscitivamente sólo a partir del momento en que sucede la problematización del gobernar. Su problematización suele ser provocada por causas reales, como han sido los errores directivos del gobierno que ocasionaron crisis fiscales económicamente desastrosas o las ineficiencias y defectos de los servicios públicos, pero puede resultar también de la dinámica del conocimiento mismo que impulsa a investigar aquellas realidades que son de interés cognoscitivo porque se desconocen sus propiedades, causas y efectos o porque se considera deficiente el conocimiento que se tiene actualmente de ellas. Condensando es fundamental que el gobernar se vuelva problema, es decir, problematizar el gobernar del gobierno y su capacidad directiva. Como problema la gobernanza es objeto de conocimiento sobre el gobernar y sobre los graves problemas que ocasiona y, la gobernanza como conocimiento se aborda desde varios enfoques teóricos, a) elección racional, b) elección pública, c) neoinstitucionalismos; y de disciplinas particulares como e) la política pública, d) las finanzas públicas, y, e) la administración pública.

Ahora bien, Aguilar dice que la gobernanza se sustenta en el supuesto postgubernamental, el cual propone que en las actuales condiciones sociales - nacionales e internacionales- el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente. Dicho de otra manera, el gobierno capaz es necesario pero es insuficiente, razón por la cual se requiere un nuevo proceso directivo de la sociedad más que la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun en el caso de que el gobierno esté dotado con todas las capacidades requeridas y que sus decisiones aprovechen a cabalidad las capacidades legales, fiscales, administrativas y políticas que posee.

Gobernanza es entonces el nuevo proceso directivo de la sociedad, que reconoce, valora e integra las capacidades sociales y las conjuga con las gubernamentales, bajo la premisa de la insuficiencia de la capacidad gubernamental para establecer por sí mismo los objetivos de valía social -que impone al resto de la sociedad- y, sobre todo, para realizarlos con sus propios recursos o para obligar a los agentes privados y sociales a destinar sus recursos a realizar los objetivos gubernamentales. Finalmente Aguilar (2008) plantea que el surgimiento de la gobernanza obedece a dos factores: a) existen nuevas condiciones sociales que originan dos clases de problemas económicos y sociales con impacto público: 1) existen problemas sociales sobre cuyas causas, composición y crecimiento el gobierno tiene o puede tener el control; y, 2) existen problemas, que suelen ser calificados como complejos, sobre cuyas causas, composición y crecimiento los gobiernos no tienen el control, razón por la cual no son resolubles con los recursos, instrumentos y acciones del gobierno; y, b) las explicaciones intentan mostrar que la disminución de la capacidad, autonomía, centralidad o control del gobierno frente a los problemas complejos, característicos de la sociedad contemporánea y cruciales para su futuro, no es algo episódico o coyuntural, imputable a defectos de los dirigentes empíricos de gobierno o a coyunturas problemáticas pasajeras, sino la consecución de la limitación estructural que tiene el gobierno para resolver por sí mismo con eficiencia ciertas clases de problemas sociales que constitucionalmente se le prescribe atender y, en consecuencia, para dirigir a la sociedad.

En síntesis esta conclusión de Aguilar ofrece un punto crucial para esta investigación: diferenciar a la gobernanza cognoscitivamente como un problema del gobernar de los instrumentos o como un problema del gobernar de la dirección de lo societal. A partir de esta premisa dónde ubicar a la gobernanza reguladora. Al respecto Levi-Faur (2010) propone que el capitalismo regulador sitúa a la gobernanza reguladora más allá de los Estados, los mercados y las sociedades. Identifica a ésta como una forma híbrida entre regulación y agencias de regulación en las que se diluye la distinción entre lo global y lo nacional. Según él esta perspectiva se acentuó aún más con la crisis financiera de 2008-2009, lo que lleva a pensar en

promover regímenes de gobernanza reguladora. Con ello sugiere, que el marco conceptual para estudiar la gobernanza reguladora esta en torno al capitalismo regulador y a la proliferación de agencias reguladoras, estas últimas las considera una cierta forma de gobernanza reguladora y no una nueva característica del moderno sistema de gobernanza. El punto de conexión, argumenta está en que las regulaciones son instrumentos mediante los cuales se busca gobernar las nuevas características del capitalismo que se amalgaman en distintas esferas de actuación. Destaca (Levi-Faur: 2007) que estudiar los cambios en Europa tiene que ver con el modelo de gobernanza reguladora multinivel. En ese sentido Majone (1997) hace un vínculo entre gobernanza regulatoria y las nuevas formas de control, rendición de cuentas y responsabilidades como efecto de la fuerza que impulsa la explosión de regulaciones a nivel europeo. Cheng (2003) agrega un elemento clave de comprensión: la gobernanza reguladora es esencial para dimensionar las fortalezas y debilidades de la re-regulación de la privatización de servicios públicos, en el sentido de incorporar valor público. Además sugiere analizar a la gobernanza reguladora desde el enfoque institucional ya que dada la variedad de mecanismos de regulación ésta es más eficaz que la estrecha nueva gestión pública que se basa en la deficiencia de los servicios públicos. En función de esto, plantea que la gobernanza reguladora coloca sus instrumentos en la competencia y la eficiencia en los servicios públicos pero atendiendo cuestiones de valor público.

De los anteriores planteamientos consideramos que la gobernanza reguladora atañe a los problemas del gobernar del capitalismo regulado mediante regulaciones, agencias reguladoras y el Estado regulador. Es decir, traza una zona de problemas relacionados con los instrumentos de regulación y con el gobierno del capitalismo.

F) REDES

En opinión de Börzel (2002) la palabra *red* pone en perspectiva la evolución en las de las ciencias naturales y las ciencias sociales. Sitúa que en los últimos

años no sólo en la ciencia política sino también en otros campos de conocimiento hacen uso de esta noción. Por ejemplo, los microbiólogos describen a las células como redes de información, los ecologistas conceptúan al medio ambiente como un sistema de redes, los informáticos desarrollan redes neuronales con capacidades de auto-organización y auto-aprendizaje. Para hacer referencia a la idea de redes en las ciencias sociales, Börzel cita una serie de autores (ídem): las redes son estudiadas como nuevas formas de organización social en la sociología de la ciencia y en la tecnología (Callon,1986), en la economía de industrias y tecnologías de redes (Katz y Shapiro:1985), en administración de negocios (Thorelli: 1986; Powell: 1990), y en políticas públicas (Mayntz: 1983; Marsh y Rhodes: 1992; Lehmbruch: 1991; Benz, Scharpf y Zintl:1992; Grande:1994; Hérítier: 1993), y nuevo paradigma de la arquitectura de la complejidad (Kenis y Schneider: 1991).

Para las ciencias sociales el modelo de redes o análisis de redes configura un marco teórico alternativo que sirve para explicar los cambios que se producen en las sociedades, así como la forma de dirigir y gestionar los problemas públicos. En el ámbito de las políticas públicas se utiliza para explicar el proceso de elaboración de las mismas (Chaqués: 2004). La literatura suele llamarle *policy network analysis*, para Rhodes (2006) esta noción hace referencia a la intermediación de intereses, al análisis interorganizacional y a la gobernanza. Castells (2000) desarrolló sobre el marco de las redes su propuesta de sociedad en red. Jordana (1995 y 2009) plantea que el estudio de los *policy networks* tiene como objetivo hacer ver una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado, sobre la relación entre organizaciones de intereses y los gobiernos: un replanteamiento teórico sobre el fenómeno estatal. Es decir, la noción de redes de políticas ha sido propuesta para afrontar las dificultades que enfrentan los análisis basados en la acción primordial de la burocracia e ir en busca de explicaciones de las políticas como resultados de la multiplicidad de intermediaciones que se cruzan en distintos ámbitos sectoriales y del modo en que se interpreta la diversidad de relaciones existentes. A este respecto (Chaqués: 2004) sugiere que el *policy networks* se utiliza para hacer referencia a la interacción existente entre actores públicos y privados en áreas de actuación de políticas concretas, con ello se intenta

superar las limitaciones de los enfoques teóricos como el pluralismo o el neocorporatismo. Se trata de poder en la superficie que las administraciones públicas ya no son el actor jerárquico y dominante en la elaboración de políticas y su implementación, a pesar de que aún mantengan un destacado papel (Jordana: 1995). Incluso desde la perspectiva de las organizaciones de intereses el *policy networks* ha servido para reconocer la existencia de dependencias mutuas entre lo público y lo privado.

Jordana (1995) menciona que las decisiones políticas surgen en redes de actores que actúan en complejos ámbitos sectoriales y en distintas escalas. Destaca que se tiene que mirar a una red como estructuras a medio camino entre las estructuras del mercado y las estructuras jerárquicas (Powell: 1990, citado por Jordana: ídem). Chaqués (2004) define al *policy network* como un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente con la finalidad de alcanzar objetivos compartidos respecto a un campo de la política. El concepto clave es la interdependencia ya que expresa la necesidad de establecer relaciones entre diversos actores –gobiernos, funcionarios, élites políticas, grupos de interés, medios de comunicación o grupos de expertos- con el objetivo de conseguir influir en las políticas. Mayntz (1993) ve en las redes un camino para distinguir las permanentes relaciones interorganizacionales que se expresan en el juego de las políticas. Las redes son un marco que moldea el juego de las negociaciones. En ese sentido, Scharpf (1993) propone que las redes describen cierto tipo de interacción con relación a cierto tipo de estructuras.

Para analizar la naturaleza de las *policy network* Jordana (1995) propone las siguientes dimensiones: 1) número de actores; 2) ámbito de actuación; 3) funciones básicas; 4) estructura de las relaciones entre actores; 5) estabilidad de las relaciones entre actores; 6) grado de institucionalidad de la red; 7) reglas de conducta; 8) distribución del poder; y 9) estrategias de los actores. Estas dimensiones deben estar relacionadas con algún modelo sobre intermediación de intereses, lo que da lugar a una serie de tipologías de *policy networks*. A decir de Héritier (citado por Jordana: ídem) las tipologías de redes de políticas son un intento de descripción de los núcleos de actores públicos y privados -

instituciones, organizaciones, grupos, individuos- y de sus interacciones, estos actores dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de políticas públicas de interés común. Jordana sugiere considerar la tipología de Van Wardeen:

TABLA 15

Tipología de policy networks					
	Principalmente agencias estatales	Un grupo social predominante	Dos grandes grupos sociales en conflicto	Partidos y élites parlamentarias	Gran número de representantes sociales
Función y relación de poder Sólo acceso					
-Agencia estatal dominante	Estatismo excluyente	Estatismo	Pluralismo de presión	Partido dominante	Networks temáticos
-Dominio de los intereses	Estatismo capturado	Cientelismo / captura	Pluralismo de presión	Triángulos de hierro	Networks temáticos
También delegación de autoridad pública					
-Agencia estatal dominante		Corporativismo (sectorial)	Corporativismo de Estado	Partido dominante	Fomento del pluralismo
-Dominio de los intereses		Corporativismo (sectorial)	Concertación corporatista		

Fuente: Jordana: 1995.

Jordana siguiendo a Wardeen plantea una serie de ámbitos de referencia de los policy networks:

TABLA 16 ÁMBITOS DE REFERENCIA

Dominación	Nivel de política pública	Ejemplos
Área de políticas	Grandes ámbitos sectoriales	Sanidad, trabajo, industria
Sector de políticas	Sectores delimitados	Telecomunicaciones, salud,
Subsector de políticas	Subsectores específicos	Prevención, regulaciones
Temas de políticas	Problemas concretos	Prevención, flexibilización

G) RIESGO

Con la connotación área de riesgo hacemos referencia al rol que las regulaciones y las agencias reguladoras juegan en la gobernanza del capitalismo regulador. Se trata heurísticamente de poner en perspectiva diversos elementos con la finalidad de perfilar una aproximación acerca de qué forma el capitalismo regulador produce una serie de riesgos como efecto de las nuevas formas de acumulación y las nuevas formas de provisión de bienes público, por ejemplo los servicios universales en red. Los órganos reguladores al formar parte de una red compleja de regulaciones y de grados de autonomía asimétricos con respecto a las áreas críticas de la economía, constituyen un alto riesgo de ser capturados no sólo en el sentido que señala Stigler de captura regulatoria, sino incluso de llevar a un punto de quiebre la relación entre acumulación de capital y la provisión de bienes públicos. Esta tesis sería válida tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo, sin embargo, en el primer para el caso de los países desarrollados, el riesgo está asociado a la crisis por el exceso de bienestar (Vallespín: 2010), y en los países en vías de desarrollo, el riesgo se produce por bajo niveles de bienestar y por la falta de condiciones de estatalidad Jordana y Levi-Faur (2003). O como plantea Prats (2010) los riesgos del capitalismo obedecen a los desajustes entre estructuras de gobernabilidad y estructuras de gobernanza.

Es necesario anotar que el tema de áreas de riesgo asociadas a las instituciones de regulación no está formulado explícitamente en la literatura especializada. Consideramos que el manejo del mismo está planteado como un resultado heurístico en los trabajos de Jordana, Levi-Faur, Gilardi, Majone, Braithwaite y Hood. Ellos convergen en que las interacciones entre formas de gobernanza y regulaciones en un marco de capitalismo regulado y Estado regulador producen una serie de riesgos propios del nuevo orden económico-financiero global. Otro ángulo que hace engranaje en la relación entre riesgo y agencias de regulación proviene de los estudios sobre corrupción. González-Aréchiga (2004) señala que la combinación entre corrupción y fallas de Estado logran afectar a las agencias de regulación considerándolas como áreas

críticas, en virtud de que están expuestas a la debilidad del Estado y la capacidad del poder concentrado del mercado. Klitgaard (1995) pone en perspectiva que la relación entre la forma de gobierno y la corrupción denota la siguiente fórmula: corrupción= monopolio + discrecionalidad – transparencia.

Hood (2006) capta en su estudio sobre el gobierno del riesgo¹⁰⁴ que la relación entre sociedad del riesgo y Estado regulador pueden enlazarse en la medida que el riesgo y la seguridad se consideran los principales impulsores del crecimiento regulador actual. Es clave plantea Hood, establecer que la idea de riesgo se presenta al definir al Estado regulador como un nuevo estilo institucional y político en el que los gobiernos expanden su función reguladora, mientras recortan su papel como empleador directo o propietario a través de la privatización y de la reducción de la burocracia. El tipo de riesgo que produce es aquel que se origina por los nuevos factores de la acumulación: economía del conocimiento, nuevas tecnologías, y sociedad de la información. Estos nuevos factores constituyen el sustento de la economía financiera o capitalismo financiero, incrementan el riesgo porque generan nuevos bienes públicos que el Estado no está en condiciones de asegurar, incluso no capta en toda su multiplicidad de orígenes y efectos.

A partir de esto suponemos un razonamiento: el qué se privatiza, así como el qué se regula, pone en juego a esos nuevos factores de acumulación con las asimétricas capacidades de regulación y gobernanza del Estado. Dado su interés por los riesgos, Hood estudia los distintos dominios de los regímenes de regulación en materia de salud a nivel comparativo, sin embargo, sugiere que el tema del riesgo desde la idea de la sociedad del riesgo y el Estado regulador debe profundizarse. Considerando su sugerencia intentaremos formular una aproximación de la relación entre área de riesgo y órganos reguladores.

¹⁰⁴ Hace una consideración general del gobierno del riesgo, y enfatiza su tesis a partir de los riesgos que se producen en el ámbito de la salud. Siguiendo su marco teórico el cual tiene consideraciones sobre el capitalismo, la gobernanza y las regulaciones se pueden derivar supuestos hacia el interés de este proyecto de investigación.

Respecto de la connotación de riesgo, Ulrich Beck (1998) plantea que la modernidad avanzada produce una sociedad –industrial- del riesgo. Advierte que existe un entrelazamiento entre producción de riqueza y producción de riesgos. Formula una premisa: mientras que en la sociedad industrial la lógica de la producción de riqueza domina la lógica de la producción de riesgos, en la sociedad del riesgo se invierte esta relación, el riesgo genera riqueza. Trata de observar la preeminencia en la lógica de la producción y distribución de riesgos en comparación con la lógica del reparto de la riqueza, que hasta entonces determinaba a la teoría social. Beck anota que los problemas y conflictos de reparto de la sociedad de la carencia son sustituidos por los problemas y conflictos que surgen de la producción, definición y reparto de los riesgos producidos de manera científico-técnica. Beck sugiere que este cambio tuvo dos condiciones: 1) el cambio se consuma allí donde se ha alcanzado un nivel de las fuerzas productivas humanas y tecnológicas y por las seguridades y regulaciones del Estado social para reducir objetivamente y excluir socialmente la miseria material, y, 2) ese cambio depende al mismo tiempo de que al paso del crecimiento exponencial de las fuerzas productivas en el proceso de modernización, se liberen los riesgos y los potenciales de autoamenaza en una medida desconocida hasta el momento. Las observaciones de este autor revelan las consecuencias del progreso tecnológico económico. Plantea Beck (2000) ocho puntos sobre los conceptos de riesgo y sociedad del riesgo: 1) los riesgos no aluden a daños acontecidos, ni equivalen a destrucción. El discurso del riesgo empieza donde la confianza en nuestra seguridad termina, allí donde la percepción de riesgo se instala amenazante, citando a Loon los riesgos están a un paso de lo que denomina riesgos virtuales en una era de producción cibernética. Se trata de entender al riesgo como una construcción, debe ser comprendido como una materialización de mediaciones particulares sean científicas, políticas, económicas o populares. Apunta que la sociología del riesgo reconstruye un suceso tecno-social a partir de su inmaterialidad, así cuando los riesgos son considerados como reales, las instituciones comerciales, políticas, científicas, y la vida cotidiana entran en crisis; 2) el concepto de riesgo invierte la relación entre pasado, presente y futuro. Aquí se debate acerca de algo que no sucede pero que podrá ocurrir, es decir, los riesgos son el momento presente corriendo al

galope, éste se sitúa invocando los horrores de la globalización; 3) los riesgos son juicios facticos y de valor, se presentan como cálculos matemáticos que directa e indirectamente están relacionados con las definiciones culturales y estándares de una vida tolerable o intolerable. Pero qué causa genera las dinámicas políticas que permite que los juicios del riesgo se desarrollen como un híbrido de evaluaciones en el intermedio de la realidad virtual y el futuro inexistente que no obstante activa el presente. Dos causas lo derivan: una tiene relación con la importancia del valor universal de la supervivencia, y la segunda está ligada a la atribución de los peligros a los productores y garantes del orden social -los negocios, la política, las leyes, la ciencia-, es decir, a la sospecha de que aquellos que ponen en peligro el bienestar público y aquellos encargados de protegerlo podrían ser los mismos; 4) los riesgos y la percepción de los riesgos son consecuencias involuntarias de la lógica de control que impera en la modernidad; 5) el concepto contemporáneo de riesgo, asociado a la sociedad del riesgo y a la incertidumbre manufacturada, alude a una peculiar síntesis de conocimiento e inconsistencia; 6) la antítesis de lo global y lo local es cortocircuitada por los riesgos; 7) distinguir entre conocimiento e impacto para afrontar el problema de la falta del enlace existente entre el punto de impacto y el punto de origen. Al mismo tiempo, las transmisiones y movimientos de peligro están con frecuencia latentes e inmanentes, es decir, invisibles e imposibles de rastrear por medio de las percepciones cotidianas, y, 8) la noción de sociedad del riesgo mundial es pertinente en un mundo que se puede caracterizar por una pérdida de distinción clara entre naturaleza y cultura. A todo esto, los riesgos y consecuencias de la modernización, ya no se limitan a lugares y grupos, sino que contienen una tendencia a la globalización con lo cual surgen amenazas globales. Considera además otro aspecto: las contradicciones inmanentes entre modernidad y la contramodernidad en el proyecto de la sociedad industrial.

G) BIENES PÚBLICOS O DERECHOS UNIVERSALES EN RED

Calzada, Costas y Jordana (2009) analizan que en la economía de mercado, los proveedores privados de servicios de red¹⁰⁵ -como la electricidad, las telecomunicaciones, los transportes, el agua o el servicio postal, entre otros-, además de buscar la máxima rentabilidad a sus actividades, tienen que cumplir una serie de obligaciones de prestación de los servicios, como la de asegurar el acceso de toda la población a los servicios básicos, independientemente de su capacidad adquisitiva y de su localización. En ese sentido, las obligaciones de servicio universal en red¹⁰⁶ (OSUR) constituyen un elemento elemental de las políticas regulatorias. Para comprender este tipo de bienes en red es preciso situarlos como un efecto de la liberalización de las industrias en red llevadas a cabo en los 90s llevadas en América Latina. Asegurar la provisión de estos derechos es atribución de los órganos reguladores y responsables públicos sectoriales, orientando para ello políticas de fomento a la competencia y al efectivo funcionamiento de los mercados liberalizados. En otras palabras, la liberalización de las industrias en red trajo profundas consecuencias en la reestructuración del Estado, a partir de la creación de entidades reguladoras.

Para poner en perspectiva los OSUR es necesario advertir que los mismos cobran relevancia ante los limitados resultados de la liberalización y de las regulaciones pro mercado. Al adquirir relevancia resulta crítica su orientación y sus mecanismos de regulación, ello los vuelve la base de las políticas de servicio universal, ya que a través de estas se busca compensar el mal funcionamiento de los mercados liberalizados, y a su vez, facilitan la coordinación con las políticas regulatorias de fomento de la competencia. Calzada, Costas y Jordana (2009) consideran que es necesario anotar, que las obligaciones de acceso y de servicio universal son consideradas como lo que queda del servicio público una vez que éstos liberalizados tras las privatizaciones. Sobre esta base se explica que el concepto de **servicio**

¹⁰⁵ Connota una forma de agrupar a ciertos sectores (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, tecnología, servicio postal) que por sus características constituyen una cierta modalidad de prestación de servicios de red.

¹⁰⁶ Los OSUR también se llama bienes públicos o derechos universales en red.

público fue sustituido por el de *servicios de interés general* (SIG). Estas obligaciones recogen los contenidos de servicio público que permanecen en los denominados *servicios económicos de interés general* (SEIG), y establecen distintas fórmulas para reforzar a su cumplimiento por parte de los operadores de los servicios. Las obligaciones de servicio universal (OSU) tienen como objetivo central que todos los ciudadanos puedan acceder a un paquete de servicios básicos, con una calidad mínima y un precio asequible. La importancia de los OSU reside en que aseguran el suministro de servicios básicos y que forman una de las bases esenciales sobre la que se define la condición moderna de ciudadanía. De la misma forma que la condición política de ciudadanía está vinculada al voto y a la participación en la vida política, la condición económica de ciudadanía se vincula al acceso a estos servicios públicos básicos sin diferencias por razón de localización o de nivel económico. Bajo estas consideraciones, la participación efectiva en la vida política y las oportunidades de realización personal en las actuales sociedades están íntimamente ligadas al acceso a un conjunto de servicios básicos, ya sean de naturaleza social (educación, sanidad, etc.) o económica (telecomunicaciones, energía, agua o servicios postales, entre otros).

Cremer (2009) sitúa las OSU como un punto de inflexión en las políticas industriales y de regulación de todas las grandes industrias de red. Asimismo, considera que los OSU sirven para replantear el concepto de servicio público. Este artículo el sentido de los OSU en torno al monopolio público o regulado, pero tras el proceso de liberalización las autoridades reguladoras enfrentan el problema de organizar la provisión y la financiación del servicio universal en un ambiente competitivo. Cremer define a las OSU como la obligación que se impone sobre un operador para que ofrezcan una gama o un paquete básico de servicios, de buena calidad, a todos los usuarios y a precios asequibles.

H) AGENCIAS DE REGULACIÓN

Levi-Faur (2005 y 2010) y Gilardi (2008) sugieren que las actuales formas del capitalismo -tecnologías, sistemas financieros, transnacionales- están asociadas a distintos sectores que han sido desregulados y re-regulados. Dichos sectores están vertebrados en una extensa red de regulaciones y de agencias de regulación. Jordana y Levi-Faur (2009: 289) colocan en el centro del capitalismo a los órganos reguladores en tanto estructuras de gobernanza. Desde otra perspectiva pero convergente, Spink (2001) recurriendo a los cuatro sectores estratégicos del Estado que propone Bresser Pereira, plantea que las entidades reguladoras al ser un producto de la modernización de la administración pública gobiernan el sector de las actividades exclusivas del Estado por mandato del núcleo o centro estratégico del Estado. Longo y Echevarría (2001) proponen que las actividades exclusivas fueron sometidas a procesos de privatización y, en consecuencia a su desregulación, teniendo que las agencias de regulación son resultado de la estrategia que la Nueva Gestión Pública impulsó para fortalecer al núcleo estratégico del Estado. Sobre este mismo argumento Stark (2001) va más allá para proponer que las regulaciones, las agencias de regulación y la innovación de la gestión pública constituyen áreas de riesgo por los profundos cambios que han introducido en el Estado.

La literatura presenta a las agencias de regulación como el resultado de la compleja e intensa interacción entre capitalismo y Estado. Dichas interacciones (Jordana y Levi-Faur: 2009) modifican las estructuras de formación de políticas y de implementación. Capitalismo y Estado desplazaron sus interacciones hacia un marco de gobernanza reguladora. Jacint Jordana y David Levi-Faur (2005: 5) subrayan que la acción estatal en forma de instituciones reguladoras constituye una forma particular de intervención pública. Definen a las agencias como diseños institucionales o estructuras organizacionales de un alto perfil técnico orientadas a la gobernanza de los mercados. Estilizando, dicen que los órganos reguladores configuran espacios institucionales articulando ciudadelas especializadas en múltiples conexiones (idem: 6-7). En el marco del capitalismo global, observan que este tipo de

estructuras de intervención tienen la tarea principal de la gobernanza del mercado (idem). Sobre este mismo argumento Levi-Faur enfatiza que estamos en presencia de un nuevo capitalismo regulador¹⁰⁷ caracterizado en términos generales por una nueva división del trabajo entre Estado y sociedad, pero principalmente entre Estado y empresas. En este nuevo capitalismo se diversifican las áreas y escalas de acumulación: el Estado asume la función de dirigir mediante estructuras reguladoras y, las empresas adquieren la función de proveer bienes y servicios e innovación tecnológica a través de la gobernanza corporativa (Levi-Faur: 2005, 15-16). En otras palabras señalan Jordana y Levi-Faur que las agencias reguladoras son la principal institución encargada de la gobernanza del capitalismo global en las distintas escalas multinivel, justificando que se hable de un capitalismo regulado o regulador (2005: 6 y 2009a: 289-292).

La difusión de este tipo de órgano público de regulación obedece en el caso de América Latina a la dramática reestructuración del Estado¹⁰⁸ (idem: 2005). El acento de la perspectiva de estos autores es que dicha reestructuración del Estado se diseñó en función de las transformaciones de los factores de acumulación del capitalismo, por lo tanto, sugieren siguiendo a Majone (1994) que el tipo de Estado que derivó de las nuevas formas de acumulación fue un Estado Regulador acorde a la lógica del nuevo capitalismo. Este Estado regulador gobierna al capitalismo mediante las agencias de regulación, es decir, la gobernanza del capitalismo a través de instituciones reguladoras (idem: 2003, 2005 y 2009a y 2009b). El elemento que termina por triangular al Estado regulador y a las agencias reguladoras (a decir de Levi-Faur, Hood y Majone) es el capitalismo regulador, y advierten que éste último por su anatomía produce riesgos.

¹⁰⁷ Ver las observaciones que se hacen sobre el capitalismo en el capítulo correspondiente en esta tesis.

¹⁰⁸ En términos generales la reestructuración bajo el molde de la nueva gestión pública tuvo una connotación de **modernización** (énfasis en métodos de gestión) del sector público, de la administración pública, de las áreas estrategias económicas, de la relación del Estado con la sociedad (Villoria: 1996 y Spink: 2001).

Ahora bien, en el marco de la reforma del Estado llevada a cabo en la década de los 80s y 90s en América Latina, la reestructuración fue moldeada bajo la corriente denominada Nueva Gestión Pública¹⁰⁹ cuyos imperativos se basan en el enfoque neoempresarial¹¹⁰ y neopúblico¹¹¹ (Ramiò: 2005 y 2009). Una agencia de regulación es una entidad autónoma del sector público que participa directamente de una función ejecutiva para asegurar la protección de los derechos individuales y las libertades públicas, o para asociar a los profesionales a la definición de las normas de comportamiento en las cuestiones técnicas que suponen, para tener credibilidad y recibir la adhesión de los actores económicos¹¹². Un órgano regulador es un departamento gubernamental que tiene la responsabilidad sobre la legislación (leyes y reglamentos) para un determinado sector, estos órganos existen en una escala multinivel de gobierno¹¹³. Las actuaciones de estas agencias pueden afectar una variedad de negocios, en una variedad de maneras a través de normas sobre los productos, los fallos de competencia, las leyes de conformidad, etcétera. De igual forma Ramiò (ídem) plantea que las agencias reguladoras son las organizaciones que se encargan de supervisar el proceso de los procesos y procedimientos que se emplean en la función de una determinada industria. Igualmente, la institución reguladora es un departamento o división de una entidad gubernamental que se centra en establecer y hacer cumplir las normas dictadas por la ley.

¹⁰⁹ La Nueva Gestión Pública agrupa a diversas corrientes y modelos de gestión, los más significativos son: la desregulación, la agencialización (creación de agencias), la gerencialización, la privatización, la externalización, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, entre otros (Barzelay, citado en Ramiò: 2009, 6).

¹¹⁰ El enfoque neoempresarial hace énfasis en la economía, la eficacia y eficiencia de los aparatos públicos, y tiende a confundir estos medios como los fines, asimismo, propone una clientelización de los ciudadanos (Ramiò: 2005 y 2009).

¹¹¹ El acento en lo neopúblico pone atención en la repolitización, la racionalización, el control de de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Ramiò: ídem)

¹¹² Esta definición proviene de un portal sobre los servicios públicos en Europa, y alude específicamente a la experiencia francesa. Ver <http://www.eurosig.eu/article181.html/> (Consultada julio 2011).

¹¹³ Gobiernos multinivel hace referencia a los distintos niveles o ámbitos de gobierno. Por ejemplo, en sistemas políticos presidenciales como el mexicano o el brasileño los ámbitos de gobierno con el federal, estatal y municipal; en sistemas políticos como el español, son el nacional, el provincial, el regional, el municipal y el supranacional.

**SEGUNDA PARTE: DECONSTRUIR
EL ESTADO EN MÉXICO: UNA
PARADOJA ENTRE EL LEVIATÁN Y EL
ESTADO REGULADOR**

CAPÍTULO 1. RECONSTRUYENDO UNA CARTOGRAFIA DEL ESTADO

En México las reformas estructurales en materia regulatoria llevadas a cabo en las dos últimas décadas del siglo XX tuvieron como objetivo privatizar y liberalizar las áreas estratégicas y prioritarias del país, el análisis de las mismas se puede realizar desde dos enfoques. El primero, se sustenta en el paradigma de la *Nueva Gestión Pública*¹¹⁴ (NGP) e implica dos procesos; por un lado, bajo el marco de "modernización del Estado" se redimensiona la estructura administrativa del Estado y se replantea su papel en la economía; y por el otro lado, bajo la "modernización económica" se puso en marcha la transición de una economía cerrada a una economía de mercado. De esta manera el Estado se reestructura en función de las condiciones y requerimientos para favorecer el despliegue de economía de mercado que es proyectada para engarzarse a los circuitos de la globalización. El segundo enfoque, plantea que la privatización y liberalización tienen como objetivo incorporar a las estructuras económicas y estatales en las nuevas formas de acumulación de capital situadas en el paradigma del "Capitalismo Espacial en Red". Aquí el Estado se deconstruye en términos de las múltiples escalas que establecen las emergentes relaciones espaciales de acumulación, es decir, se deconstruye a partir de los arreglos espaciotemporales de las nuevas formas de acumulación en red. En este sentido, la acumulación de capital desplaza sus contradicciones a los arreglos espaciales en red, mismos que derivan de la privatización y liberalización de los bienes públicos en red.

La orientación de la coalición gobernante en México se inclinó por el paradigma de la Nueva Gestión Pública convirtiéndose éste en la narrativa¹¹⁵ dominante de prácticamente todos los cambios en el sector público federal. Ello se debió a que tanto la literatura académica en la esfera nacional como internacional, así como los organismos multilaterales financieros y

¹¹⁴ Se ha dicho que la Nueva Gestión Pública es un modelo gestión de los asuntos públicos desde una mirada del sector privado.

¹¹⁵ Se usará narrativa, relato o discurso como opción teórica y metodológica que intenta resaltar que estos conceptos están sujetos a diversas interpretaciones.

comerciales promovieron con gran fuerza este enfoque como el camino correcto a seguir para transformar los modelos de desarrollo. Esta visión adaptada por la coalición gobernante en México presupuso que la relación entre gobernabilidad y agencias de regulación constituyera la palanca de la NGP en tanto factor encargado de promover las estructuras de mercado como la competencia, regulaciones y derechos de propiedad a fin de que este modelo gestionará los asuntos públicos desde una mirada del sector privado. En esta medida las capacidades del Estado se relacionaron con el *grado* de gobernabilidad necesario que asegurará el funcionamiento de las instituciones reguladoras con el objetivo de que las mismas gobernarán las estructuras de mercado que son indispensables para el desarrollo de los bienes públicos privatizados. Para Ramió (2001 y 2005) el punto clave para comprender la reforma del Estado en América Latina, es situar que el Estado se redimensionó y se reestructuró a través de la formulación del cómo (forma de gestionar) y no a partir del qué (modelo de Estado). Así la imbricación entre la gobernabilidad y el modo de gestionar los servicios públicos privatizados se tradujo como la base para diseñar las capacidades estatales de los órganos reguladores.

La deconstrucción del Estado mexicano en esta investigación se realizó desde el enfoque de las nuevas formas de acumulación de capital con el propósito de poner en perspectiva la relación entre las capacidades estatales (CE) y las áreas de riesgo (AR). Prácticamente no existe literatura académica ni trabajos empíricos¹¹⁶ ya sea en el ámbito nacional e internacional que analicen la relación entre CE y AR en función del capitalismo espacial en red¹¹⁷. Ello se debe entre otras razones porque impera una interpretación de la acumulación de capital en función de los términos de intercambio monetarios: tipos de interés, tipo de cambio y precios¹¹⁸. Por esta razón el método utilizado para ir trazando una cartografía del Estado en el campo económico-regulatorio ha sido el deductivo. Este método favorece al marco teórico que se ha utilizado

¹¹⁶ La variante más próxima y que predomina en esta temática aborda la relación entre capitalismo espacial y las formas estatales con relación a los temas urbanos.

¹¹⁷ En esta investigación se llama también al capitalismo espacial en red, el enfoque de "las instituciones regulatorias del capitalismo cognitivo en el nuevo orden global"

¹¹⁸ Albarracín (2010) al analizar la crisis de la economía de mercado anota las características del enfoque de acumulación de capital a través de los términos de intercambio.

ya que el mismo se plantea a un nivel de alcance intermedio¹¹⁹ como sugiere Jessop (2008). Mediante este método se amalgamó una batería de conceptos que se buscó asociarlos en la medida de lo posible con ciertos aspectos del proceso de privatización y con una serie de indicadores en conexión con una valoración general sobre distintos ámbitos de actuación del Estado, los cuales ofrecieron un punto de referencia para indicar un estado de cosas respecto del objeto de estudio que se investigó.

Situando una narrativa alternativa presuponemos que el reescalamiento del Estado en México fue resultado del ensamble entre los nuevos modos de acumulación de capital y las nuevas formas económico-regulatorias. Para Jessop, Harvey, Castells, Brenner, Boyer, Aglietta, Lipietz y Saillard los nuevos modos de acumulación de capital como la innovación tecnológica, la sociedad de la información, la economía del conocimiento, el sistema financiero y los bloques regionales están relacionados con el régimen de regulación y el modo de regulación. A juicio de Jordana, Levi-Faur, Hood, Baldwin y Rothstein; Majone y Vallespín esta forma de acumulación constituye un tipo de capitalismo regulado. Adaptando este marco conceptual presuponemos que el bloque gobernante en México diseñó e implementó el proceso de privatización y liberalización de los servicios públicos en red con la finalidad de promover un tipo de capitalismo espacial en red. El sistema de ideas que sustenta esta forma de capitalismo se basó en promover un diseño de gobernanza promoviendo el desarrollo de *corporaciones privadas* y creando *instituciones de regulación*. La estrategia de la reforma del Estado se planteó engarzar corporaciones privadas y órganos reguladores a través de la figura de un *Estado regulador*.

En 1982 en el contexto de la crisis de la deuda en el país y ante los efectos que produjo la crisis del capitalismo tardío en las sociedades desarrolladas que transitaban de un modelo de producción de tipo fordista a un tipo de producción posfordista en la década de los 70s, el presidente Miguel de la Madrid reformó la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos¹²⁰

¹¹⁹ Ver Robert Merton (1978). Teoría y estructuras sociales. FCE.

¹²⁰ En específico los artículos 25, 26 y 28, en otra sección se desarrollan estos artículos.

con el objetivo de establecer a nivel constitucional la existencia de una *economía capitalista mixta y un Estado regulador* y promotor para alcanzar el desarrollo y el bienestar que demandaba la sociedad. Sin embargo, en la práctica la implementación del Estado regulador no se fue ensamblando ni calibrando en torno a una gobernanza reguladora y un capitalismo regulado, más bien se encuadró en un intento hacia un tipo de capitalismo tardío incompleto que derivó en una variante que hemos llamado capitalismo espacial en red y una forma híbrida de gobernar entre gobernabilidad y gobernanza.

A partir de esta reforma, De la Madrid puso en marcha un programa macroeconómico cuyo rasgo drástico se localiza en el proceso de privatización que se llevó a cabo en el sector público paraestatal federal. Bazdresch (1992) sugiere que en el sexenio de Miguel de la Madrid se introduce un cambio de gran trascendencia que se identifica en la toma de decisiones de las políticas macroeconómicas, esto significó que dichas decisiones no se volverían a tomar bajo los parámetros de las facultades metaconstitucionales que poseía el poder ejecutivo federal, sino que a partir de ese momento las decisiones de política macroeconómica y los ajustes económicos serían resultado de las negociaciones de entre el gobierno federal -coalición gobernante- y los organismos financieros internacionales principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Lustig (1994) sostiene que la crisis de la deuda necesariamente llevó al gobierno mexicano a replantear el problema de ésta mediante los términos de intercambio monetarios -tipo de cambio, tipo de interés, precios e inflación- y mediante el desajuste fiscal. La complejidad de la deuda anota Lustig se profundizó tras redimensionar que México es un país de renta petrolera. La renegociación de la deuda implicó un refinanciamiento de la misma sustentada en los créditos del FMI y el BM, mismos que se otorgaron en función del nuevo modelo económico que se puso en marcha.

En este contexto Elizondo Mayer-Serra y Heredia (1994 y 2000) plantean que es necesario no perder de vista que a pesar del predominio de formular el problema del ajuste estructural en función de los términos de intercambio monetario, la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación, se debe considerar que la deuda también estaba asociada a la crisis

en la forma en cómo estaban organizados los factores de la producción en términos de las estructuras del sector público y en cómo estos fueron sustituidos por nuevos factores tras la reducción del aparato público. Enfatizan que se trató del desmantelamiento del *régimen* económico intervencionista a través de la instrumentación programada de medidas macroeconómicas que se caracterizaron por no ser acompañadas de mecanismos institucionales.

Lustig pone en perspectiva en la tabla 10 y 11 el alcance de las privatizaciones llevadas a cabo por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

TABLA 17 EMPRESAS PÚBLICAS PRIVATIZADAS ENTRE 1982-1990

Año	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria del gobierno	Total
1982	102	744	231	78	1 155
1983	97	700	199	78	1 074
1984	95	703	173	78	1 049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990 ^a	82	147	51	0	280

Fuente: Nora Lustig (1994)

TABLA 18 DIEZ PRIVATIZACIONES DURANTE EL PERIODO DE SALINAS DE GORTARI

Compañía	Fecha de venta	Comprador	Tipo	Cantidad
Teléfonos de México (18 entidades)	13 dic. 1990	Grupo Carso, S. W. Bell, France Cable and Radio	Telecommunications	1 760.0
Compañía Minera CANANEA	28 sept. 1990	Mexicana de CANANEA	Minería del cobre	475.0
Aeronaves de México	12 jun. 1989	Icaro Autotransportes	Aerolíneas	268.0 ^a
Compañía Mexicana de Aviación	22 ago. 1989	Grupo Xabre	Aerolíneas	140.0 ^a
Fomento Azucarero	13 ene. 1989	Grupo Beta San Miguel	Ingenios azucareros	89.0 ^a
CONASUPO, Planta Tultitlán	23 feb. 1990	Unilever	Plantas de aceite vegetal y de pasta	74.5 ^a
Grupo Diana	27 oct. 1989	Consorcio "G" (Cummins)	Camiones, autobuses, motores	56.0 ^a
Ingenios azucareros	1 oct. 1990	Corp. Indust. Sucrum	Ingenios azucareros	54.5 ^a
Mexinox	23 mar. 1990	Ahorrinox	... ^b	47.6 ^a
Ingenios azucareros	19 jun. 1989	Anermmex	Ingenios azucareros	42.6 ^a

Fuente: Nora Lustig (1994)

Al correlacionar el volumen de reducción del sector público paraestatal como se muestra en la tabla 17 y 18 con el crecimiento económico se puede deducir una relación negativa. Veamos Elizondo Mayer-Serra (2010) registra que el Producto Interno Bruto (PIB) entre 1960-2009 fue en promedio de 4.1% con un PIB per capital de 1.9, y para el periodo de 1980-2009 el PIB fue de 2.5 con un PIB per capital de 0.9. Blecker (2010) al analizar la convergencia comercial entre México y Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN: 1994) también registra que el crecimiento económico de México ha sido lento desde la liberalización comercial de los años 80s. No obstante ello alcanzó la estabilidad macroeconómica logrando reducir los ciclos de auges y quiebres dramáticos. Se puede presuponer que la desregulación de mercados y su privatización han producido un crecimiento mediocre, pero sobre todo propiciaron la emergencia de monopolios privados entre los que destaca por su magnitud el monopolio que tiene la corporación TELMEX en el sector de las telecomunicaciones. Aunado al crecimiento mediocre se suma la concentración de poder mercado y la falta de competencia en los mercados

desregulados. Frente a estos datos causa perplejidad que aun con estos resultados la economía mexicana forma parte de las quince principales economías del mundo. En la tabla 12 se puede apreciar hacia donde las reformas regulatorias querían posicionar a México más en términos de la lógica económica global¹²¹:

TABLA 19 LAS 15 ECONOMÍAS MÁS GRANDES DEL MUNDO 2006¹²²

País	PIB	%	PIB p/c (Dólares)
Mundial	48.461	100.00	8 900
Estados Unidos	13.163	27.16	44 000
Japón	4.368	9.01	34 062
Alemania	2.896	5.98	35 317
China	2.644	5.45.	2 015
Gran Bretaña	2.377	4.90	38 967
Francia	2.248	4.64	36 852
Italia	1.851	3.82	31 372
Canadá	1.271	2.62	38 515
España	1.224	2.53	27 818
Brasil	1.067	2.20	5 640
Rusia	.986	2.03	6 895
India	.911	1.87	829
Corea del Sur	.888	1.83	18 540
México	.839	1.73	8 067
Holanda	.662	1.37	41 370

Ahora bien, presuponemos que la desregulación de los mercados de bienes públicos implicó el reescalonamiento del Estado (RE) para situarlo en el marco del capitalismo espacial en red. El reescalonamiento del Estado ensamblado con el capitalismo espacial en red, se llevó a cabo mediante un diseño de gobernanza reguladora sustentado en la creación de múltiples agencias de regulación. Es clave situar que la idea de ensamble es una explicación desde la economía política. Qué efectos produjo este tipo de

¹²¹ Los datos del cuadro 6 obedecen al año 2006, sin embargo, la crisis financiera que inició en 2007 y que aún sigue ocasionando profundas consecuencias estaría impactando en el orden de esta tabla e incluso sustituyendo a algunos países.

¹²² Fuente: Mario Ojeda Gómez (2010) retoma del Banco Mundial su The Little Data Book.

ensamble, suponemos que configuró una serie *problemas económico regulatorios* como concentración de mercado, opacidad y riesgo en las áreas de regulación, debilidad sistémica de los órganos reguladores y limitaciones de los sistemas de evaluación del desempeño regulatorio. A nuestro juicio la naturaleza de este tipo de problemas no se puede conformar con base en una teoría de la regulación normativa sino positiva. El interés público que sustenta a los enfoques normativos se ha visto desbordado por la relevancia que cobraron los funcionarios y políticos como agentes con propios intereses económicos y políticos, los cuales afectan las decisiones económicas. Por el contrario la vertiente positiva que sugiere Mariscal (1998) respecto del proceso de desregulación y privatización en México se encuadra muy bien en los supuestos que se han propuesto párrafos arriba. Para ella el proceso político influenciado por una interpretación de las ventajas comparativas de las innovaciones tecnológicas determinó la interacción estratégica de los jugadores para tomar decisiones en un contexto de restricciones.

En este sentido, la economía política de las reformas estructurales de la década de los 80s y 90s consistió en ensamblar reescalamiento del Estado y capitalismo espacial en red. Este ensamble fue resultado de la interacción estratégica de los jugadores políticos y económicos para insertar sus intereses en los nuevos nichos que el capitalismo en red ofrecía, así como de las restricciones que el contexto de la crisis de la deuda y la refinanciación del Estado imponían.

En este orden de ideas, la multiplicidad de efectos que han producido los fenómenos económico-regulatorios han impactado negativamente en el fortalecimiento de las capacidades estatales de las áreas de riesgo, lo que a su vez, ha generado que la provisión de bienes públicos en red no esté garantizada o parcialmente sea garantiza pero no con un carácter universal, sino económico. La reinserción del Estado al juego del capitalismo espacial en red no implicó necesariamente el desarrollo de nuevas capacidades estatales regulatorias. Precisamente esto explica en parte, el por qué se han profundizado los problemas económico-regulatorios. A decir de Urzúa (2008-2009) la concentración de mercado ha generado una pérdida de bienestar

social. Elizondo Mayer-Serra (2010 y 2011) y Pardo (2010) identifican que la debilidad regulatoria tiene como resultado la inexistencia de mercados competitivos, la no garantía de los derechos de propiedad, pero sobre todo un alto costo social que se refleja en el no acceso a bienes públicos universales y en un crecimiento económico mediocre. Elizondo Mayer-Serra (2011) utilizando los datos de la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo del Banco Mundial¹²³ plantea que entre 1981 y 1990 el PIB per capital cayó 0.18, para los siguiente década creció únicamente a un promedio anual de 1.86% y entre 2001 y 2010 este crecimiento ha sido a un 0.66 anual, apunta que sólo la economía informal y las remesas ha permitió sortear parte de esta situación. Aunado a ello la productividad es de las más bajas en comparación con las economías emergentes llamadas BRIC -Rusia, China, India, Brasil y Sudáfrica- y en cuanto a la competitividad en la última década el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial coloca a México por debajo de la media internacional.

Al tratar de establecer una correlación entre el nivel del PIB con el nivel del PIB per capital para México necesariamente se establece una vinculación contradictoria con su posición como una de las quince economías más grandes del mundo. El que México forme parte de este grupos de economías no implica que éste cuente con estructuras de mercado ni de gobernanza como supone el capitalismo en el nuevo orden global.

La emergencia de este tipo de fenómenos y problemas ha sido la principal razón para reconstruir una nueva cartografía del Estado en México. En ese sentido, las reformas estructurales regulatorias en el país, no sólo pueden ser vistas o reducidas a una interpretación en el sentido de agotamiento del modelo de desarrollo de importación de sustituciones (ISI: 1950-1980) o de la puesta en marcha del proceso de modernización del modelo económico y social (1980-2000). También las reformas han sido una forma de *reconstruir la narrativa, los significados, el discurso, el espacio* estatal mediante otra *vía explicativa* en la que el Estado se *resituó* como centro neurálgico del nuevo

¹²³ Del Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development del Banco Mundial (2008).

capitalismo regulador. Es decir, el nuevo *reescalonamiento* regulatorio estatal adquirió un *ensamble* como *espacio, actor, institución y red* en su relación con las nuevas formas de acumulación. De igual forma este reescalonamiento que puso en marcha la coalición gobernante fue respondiendo a los diversos puntos simétricos y asimétricos que fue generando el incierto proceso de democratización del sistema político.

La narrativa de esta cartografía tiene varias capas: **primera**, la problematización del campo económico-regulatorio tiene que ver con la gobernanza reguladora; **segunda**, la problematización del campo económico-regulatorio enfatiza la cuestión del *rol regulatorio del Estado resaltando aspectos de eficiencia* y legitimidad y, limita aquellas cuestiones relacionadas con los precios, la competitividad, la competencia, los derechos de propiedad y todo aquello que tiene que ver con la regulación de trámites; **tercera**, la problematización del rol regulatorio del Estado establece una correlación entre capacidades estatales y áreas de riesgo; **cuarta**, en México históricamente se construyó un Estado débil y una sociedad fuerte; **quinta**, las reformas estructurales de los años 80s y 90s configuraron un Estado regulador archipiélago; **sexta**, el Estado regulador archipiélago incorporó una nueva una nueva función a los órganos reguladores que es estratégica y de alto riesgo; alinear las nuevas formas de acumulación de capital y la nueva provisión de bienes públicos en red; **séptima**, está reestructuración y redimensionamiento sitúan al Estado regulador en un nuevo reescalonamiento espacial; y, **octava**, los ajustes estructurales trazaron para gobernar el nuevo reescalonamiento una forma híbrida difusa que combina estructuras de gobernabilidad y gobernanza.

Al analizar los problemas económicos-regulatorios en México, deconstruimos¹²⁴ al Estado situando algunos momentos históricos a fin de ubicar sus capacidades y estructuras estatales. A decir de Tilly (1990) es la construcción y deconstrucción de los Estados lo que da significancia a los cambios fundamentales en las relaciones establecidas en el orden social. Esta

¹²⁴ Para Derrida (1989) deconstruir es un intento de crítica, análisis y revisión de las palabras y sus conceptos. Peretti (1998) sugiere que Derrida con la deconstrucción da un sentido de problematizar, de recurrir a operaciones como la desedimentación, el desmontaje o la desestructuración para explicar y/o entender.

deconstrucción partió del tipo ideal que formula Fernando Escalante: en México se configuró históricamente un tipo de **Estado débil con una sociedad fuerte**¹²⁵ (EDSF). Este tipo ideal es la base sobre la cual las reformas regulatorias de la década de los 80s y 90s configuraron una modalidad estatal que llamamos **Estado regulador archipiélago (ERA)**. El EDSF se creó con débiles atributos de estatalidad y se sobredimensionado en la idea de gobierno. Es significativo que ante los actuales problemas económico-regulatorios el ERA enfrenta actualmente un doble desafío interdependiente. Por un lado, desarrollar y fortalecer las principales estructuras de una economía de mercado¹²⁶ en transición -competencia, regulaciones y derechos de propiedad-; y por el otro, reinsertar y recuperar las capacidades del Estado para la construcción del espacio regulativo¹²⁷ democratizante en tanto bucle detonador de desarrollo y bienestar. Sin embargo, los desafíos del ERA se tornan complejos porque está sustentado en una base de EDSF. El Estado débil con sociedad fuerte como concreción histórica constituye el basamento del rol regulador del Estado y del capitalismo tardío incompleto. La forma en que se han ensamblado estas concreciones históricas han determinado las capacidades estatales de regulación y el nivel de riesgo para alinear las nuevas formas de acumulación y la provisión de bienes públicos en red a través de las agencias de regulación.

Desde un enfoque normativo el rol regulador del Estado en el país suele tratar aspectos relacionados con el control de precios, la competitividad, en menor medida con la competencia, y por otro lado, acentúa cuestiones vinculadas con la nueva gestión pública, el grado de autonomía y rendición de cuentas de los entes reguladores. Ello se debe, a que estos enfoques toman como punto de partida que el Estado mexicano posee los recursos institucionales que identifican al Estado conforme lo han definido Hobbes (1988) y Weber (1987 y 1989). Por el contrario Escalante (2005, 2007 y 2011a y c) al proponer la idea de Estado débil sociedad fuerte que retoma de Migdal,

¹²⁵ Ver a Escalante en el marco teórico de esta investigación.

¹²⁶ Suele identificarse como economías emergentes o países de reciente industrialización.

¹²⁷ Hancher y Moran (2002) proponen que en el espacio regulativo confluyen 1) los contextos políticos y jurídicos nacionales; 2) el momento histórico; 3) la estructura organizacional; y, 4) el carácter de los mercados y la naturaleza de las arenas en cuestión.

también recurre a Geertz para situar a este tipo de forma estatal como *lugares complicados* -semi-modernos, semi-industriales, semi-urbanos- en donde la formación de la política y el Estado está sujeta a permanentes cambios más en el sentido de las prácticas sociales y articulación de intereses que en una evolución sobre la interiorización de las reglas institucionales.

El Estado regulador archipiélago tiene que ver con la configuración de un modelo de gobernanza como *dirección* de las nueva forma del Estado y las nuevas formas de acumulación de capital. Al problematizar que México paso de un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones (ISI) en donde el Estado, era a la vez, mercado y poder público en acción para la producción y la provisión de bienes públicos en red, a un modelo en donde el Estado dejó de ser mercado y paso a jugar un rol de intervención sólo como regulador (ER), ha venido a plantear una serie de retos en el ámbito de la gobernanza reguladora. Este cambio de roles entre mercado y Estado tuvo profundas implicaciones en el gobernar del gobierno y en las capacidades estatales regulatorias. La actividad reguladora del Estado ha sido históricamente en el país, una función constante como forma o mecanismo de intervención en la sociedad y en la economía. Ante esto, en dónde hallamos la distinción, precisamente en el *alcance*¹²⁸ de la intervención estatal que es expresada en el papel estatal en tanto productor y proveedor de bienes públicos. Bajo el modelo (ISI /1950-1980) el Estado intervenía en la economía creando mercados de bienes y servicios en red mediante recursos públicos. No existía la competencia con el sector privado ni se exigía la existencia de sólidos derechos de propiedad, por lo cual, las regulaciones teórica e empíricamente se identificaban con la intervención directa del Estado en prácticamente todas las esferas de la sociedad. Esto es explicable, entre otras razones porque el diseño de la intervención estatal era configurado por el sistema político que se definía en torno a un partido hegemónico cuyos rasgos abrevaban de prácticas autoritarias. Además este sistema era una combinación entre factores formales e informales que por sus características se inclinaba por las articulaciones y

¹²⁸ En parte de la literatura revisada la idea de *alcance* está asociada con la noción de capacidad estatal entendida como la habilidad para movilizar recursos e implementar políticas, así como para establecer el radio de actuación en un campo determinado.

mediaciones que fortalecían la estructura informal. En estas condiciones las capacidades estatales de regulación se desdoblaron en el marco de la acumulación de capital basada en los factores de la producción (capital, trabajo y tierra) y ello era posible porque el Estado sustituía al mercado y solventaba sus fallas.

Con las reformas estructurales de los 80s y 90s cambió drásticamente el modelo de desarrollo, redimensionando y reestructurando el Estado, es decir, se puso en marcha un proceso de reescalonamiento del Estado. Este dejó de ser productor y proveedor directo de bienes y servicios en red, ello significó que el mercado en el ámbito nacional e internacional asumiera la función directa de productor y proveedor de bienes y servicios. Bajo esta modalidad se proyectó un nuevo modelo de desarrollo que estaría basado en la forma de intervención del Estado mediante regulaciones y órganos reguladores lo que significó considerar la existencia de una serie de riesgo aparejados con esta nueva modalidad. Ello presupuso la emergencia de un Estado regulador, el cual en teoría estaría orientado a desplegar su capacidad de gobernanza e ir superando los problemas de gobernabilidad.

En síntesis, la nueva cartografía del Estado mexicano que derivó de las reformas estructurales en materia regulatoria ha puesto de relieve la interrelación entre capacidades estratégicas del Estado (CEE) y las áreas de riesgo (AR). El resultado de esta interrelación es producto del ensamble entre Estado débil y sociedad fuerte y el Estado regulador archipiélago. Este es un giro con referencia al modelo normativo que prevalece en los países con mayor nivel de desarrollo y que por múltiples razones históricas se buscó replicar en el país. Esta distinción a decir de Escalante (2010) es relevante porque muestra un *desplazamiento* de cómo debe ser el Estado -visión normativa- a cómo funciona en la realidad el Estado -visión empírica-. En esta dirección, los problemas económicos regulatorios son consecuencia de una visión empírica del Estado. Ello no quiere decir que los elementos normativos quedan fuera de esta explicación, sino por el contrario se busca caracterizar que dichos factores constitutivos territorio, soberanía y población se amalgaman en el espacio y en el tiempo de forma diferencial y no lineal. Asimismo, la vertebración de los

mismos no ocurre al mismo tiempo ni al mismo ritmo, por lo tanto los resultados que se deriven de esa forma específica producirán efectos no normativos sino serán expresión de una forma distinta de factibilidad del orden social.

A) RESITUANDO LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS REGULATORIOS

Adquiere un lugar común en el sistema político relacionar los problemas económico-regulatorios en función de la relación entre gobernabilidad y democracia en un contexto de globalización. Incluso sin que estos problemas necesariamente estén apalancados en cierto grado de estatalidad. Alvarado y Ramírez (1998) sostienen que la gobernabilidad en México es resultado de un proceso histórico y conceptual que revela el desplazamiento del Estado por el gobierno. Lo cierto es que, problematizar el campo económico-regulatorio como un problema del gobernar es una alternativa multidimensional más acorde con el tipo y efectos que generaron los cambios estructurales en México. Pero como bien anota Joan Prats, los procesos de ajustes de las economías, las sociedades, los modos de gestión privado y público, las mentalidades y las relaciones de poder necesitan de gobernanza para asegurar la gobernabilidad (2004). No obstante ello, a juicio de Merino (2003), Camou (2001), Woldenberg, Salazar y Becerra (2000), Schedler (2004), Aguilar (1989, 1999 y 2007) y Mazzuca (2002) la transición a la democracia del sistema político hizo suponer erróneamente que la gobernabilidad era el instrumento tanto para el acceso como para el ejercicio del poder público. Aquí distinguimos a la gobernabilidad propia del acceso al poder y gobernanza como el ejercicio del poder.

En efecto, nuestra perspectiva es que los fenómenos económico-regulatorios constituyen un problema del gobernar, como tal, entonces es un problema de gobernanza, específicamente de *gobernanza reguladora* (GR). Con esta orientación queremos significar que la gobernanza reguladora pone en perspectiva la relación entre capitalismo regulado y Estado regulador en el marco de las privatizaciones y los procesos de liberalización y, el gobierno de las mismas, a través de las regulaciones y las agencias de regulación (Majone: 2003, 2006, 2007 y 2010 y Levi-Faur y Jordana: 2005). Para la GR el

capitalismo regulado y el Estado regulador producen una multiplicidad de riesgos derivados de los nuevos factores de la acumulación como la economía del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológica. Bajo esta lógica la gobernanza de los riesgos recae en las agencias de regulación.

Tomando en consideración lo anterior, en México el ensamble entre capacidades estatales y áreas de riesgo responde a la forma en que se diseñó la gobernanza reguladora. Por lo tanto, de este ensamble identificamos cuatro tipos de problemas económico-regulatorios: 1) poder concentrado de mercado; 2) áreas de riesgo y opacidad; 3) carencias y debilidad sistémica de los órganos reguladores; y, 4) débil evaluación del desempeño. Estos problemas derivan de los siguientes documentos.

El primero, tiene que ver con el Informe Especial (2008 y 2009) sobre **“Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora”**¹²⁹, que fue elaborado por la entidad fiscalizadora de la federación. Este órgano de rendición de cuentas revisó las cuentas públicas entre el 2000 y el 2007, los resultados del análisis permitieron detectar 17 áreas de opacidad y riesgos, entre ellas destacamos: 1) Eficiencia recaudatoria; en este punto los informes registran que existe un alto riesgo debido a la baja recaudación respecto de la demanda económica y financiera del desarrollo del país, recurriendo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-2007), el sector público recauda alrededor del 19% del Producto Interno Bruto (PIB), en tanto que Suecia recauda el 50%, Dinamarca el 49% y Bélgica el 45%. La media de recaudación de la OCDE es del 36%. Otro punto de riesgo de la eficiencia recaudatoria tiene que ver con la devolución de impuestos: entre 2000 y 2005, las devoluciones de impuestos ascendieron a 679,691 millones de pesos, de los cuales, el 79% correspondió al IVA y el 15% al ISR, el punto a resaltar es que esas devoluciones de impuestos se encuentran altamente concentradas en

¹²⁹ Informe Especial elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base a la fiscalización de las cuentas públicas de los años de 2000 a 2007. Ver www.asf.org.mx / consultado en febrero de 2011. (Consultados en marzo de 2010)

un grupo de contribuyentes, generando una situación de privilegio que contraviene el principio de equidad fiscal; 2) Mejora regulatoria; bajo este rubro el riesgo está asociados a dos cuestiones: a) el exceso de regulación y de requisitos burocráticos ha venido generando corrupción y crecimiento del sector informal, toda vez que alinearse a la formalidad resulta una alternativa sumamente costosa; b) el alto costo de la regulación hace que la evasión y a informalidad representen el camino a la iniciativa empresarial para sostenerse en el mercado, por ejemplo, la COFEMER estima que el costo de la regulación representa el 15% del PIB, cifra que equivale al 80% de los ingresos por impuestos del gobierno federal. Este informe enfatiza que el exceso de regulación y el costo de ésta han venido afectando a la competitividad, según la ASF el Índice Global del Foro Económico Mundial en su informe 2008-2009 México ocupa el lugar 60 de 143 países evaluados, y en cuanto a las condiciones para abrir negocios el Banco Mundial en el reporte "Haciendo Negocios en México" ocupa la posición 79 de 181 naciones analizadas; 3) Desempeño gubernamental¹³⁰; los informes señalan que existen problemas estructurales en todos los niveles de la administración pública los cuales constituyen graves riesgos: a) objetivos de programas públicos de carácter múltiple y contradictorio; b) inadecuada correlación entre objetivos globales y objetivos específicos; c) ausencia de objetivos y metas para medir resultados en términos de eficacia, eficiencia y economía; d) falta de experiencia de los servidores públicos para el diseño y utilización de los indicadores de desempeño; e) carencia de indicadores estratégicos y de gestión y de servicios; f) exceso de indicadores irrelevantes para la evaluación del desempeño; y, g) sistemas de información inadecuados para una administración basada en resultados; y, 4) Regulación y supervisión del Estado; el riesgo en esta área es una de los más preocupantes, la ASF subraya que corresponde al Estado la rectoría económica y el suministro de servicios básicos, así como la conducción de las políticas públicas para impulsar el desarrollo nacional, sin embargo, conforme se han llevado cambios económicos y sociales, el Estado ha delegado al sector privado la

¹³⁰ En 2007 se reformó la Constitución Política en materia de transparencia y acceso a la información para incluir la obligación de las dependencias federales del sector público de publicar por medios electrónicos sus indicadores de desempeño y el uso de los recursos públicos. El plazo para poner en marcha dichas reformas fue julio de 2009.

responsabilidad de suministrar esos bienes básicos, ante ello, la constitución política le asignó al Estado una serie de *competencias* para *Regular* y *Supervisar* las actividades que desarrollan los particulares cuidando que el interés privado no se privilegie por sobre el interés público. Los puntos de riesgo están englobados en profundas *debilidades en los procesos de regulación y supervisión* de los servicios básicos privatizados entre las que destacan: a) el otorgamiento de las autorizaciones no observan el cumplimiento de las normas; b) los servidores públicos que otorgan las autorizaciones o concesiones desconocen la legislación que las regula; c) escasa supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones de los particulares respecto de la provisión de bienes básicos; d) carencia de infraestructura para el establecimiento de controles que permitan una adecuada y eficiente supervisión por parte del Estado; y e) prácticas irregulares por parte de las autoridades supervisoras, lo cual facilita a los particulares eludir el cumplimiento de sus obligaciones sin ser sancionado. La inadecuada e insuficiente regulación y supervisión del Estado ha impactado distorsionando objetivos y metas de las políticas públicas, ha propiciado la discrecionalidad en las decisiones y autorizaciones, promueve la negligencia, el dispendio, la ineficiencia y el mal uso de los recursos públicos, lo que conlleva al contubernio y a las prácticas de corrupción.

En síntesis los informes señalan que las competencias en materia de regulación encargada a las estructuras del Estado en el ámbito de *las capacidades y eficacia no garantiza los objetivos del desarrollo ni el impulso necesario para una economía competitiva, lo cual impacta incrementando los costos y poniendo en riesgo la provisión de bienes públicos*. De los informes también se desprende un notable incremento en los hábitos y comportamientos de los agentes privados en dirección contraria a la competencia y a las buenas prácticas. Asimismo, el desempeño gubernamental manifestó una serie de dificultades estructurales en todos los niveles de la administración pública, las cuales no permiten crear las condiciones necesarias para una evaluación del desempeño con suficiente garantía de calidad. El informe considera también *que la función de supervisión del Estado mostró sensibles fallas con respecto*

de los actos jurídicos que se delegan a particulares en áreas estratégicas reservadas al Estado.

Finalmente llama la atención que la Auditoría Superior de la Federación planteé que ante los problemas que se presentan en las áreas de opacidad y riesgo, los mismos encontrarán su solución en un marco de *transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática.*

El segundo documento, es el Informe sobre el “**Fortalecimiento de los Órganos Reguladores para un México Competitivo**” (2010)¹³¹. Este documento diagnóstico que *los órganos reguladores presentan debilidades sistémicas* en el objetivo de corregir las fallas de mercado y en promover la eficiencia y desarrollo en los sectores económicos. El informe detectó cuatro principales debilidades: 1) mandato y atribuciones: la debilidad consiste en que los mandatos que se refieren a la misión del regulador y que se traducen en objetivo de política pública carecen de claridad con relación a sus responsabilidades, lo cual debilita la rendición de cuentas, pero sobre todo, obstaculiza la consecución de los objetivos. En cuanto, a las atribuciones las mismas están determinadas por diversas potestades legales, en contra de las prácticas internacionales que recomiendan que sean directas y exclusivas, esta circunstancia viene provocando dispersión y contradicciones en las intervenciones de los órganos reguladores, así como, se han ido configurando zonas de bloqueo; 2) autonomía; el grado de autonomía de los órganos reguladores ha resultado insuficiente frente a las presiones de la burocracia-política y de las empresas reguladas; 3) recursos, las instituciones reguladoras carecen del personal especializado y de los recursos económicos y de infraestructura para la realización de sus funciones; y, 4) rendición de cuentas y transparencia, en cuanto a la rendición de cuentas, las autoridades reguladores carecen de los arreglos institucionales requeridos para asegurar que el interés privado permanezca subordinado al interés público, restándole credibilidad y legitimidad a sus resoluciones, lo que provoca que sus decisiones sean más

¹³¹ Elaborado por la Comisión Especial de Competitividad de la Cámara de Diputados de la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión en colaboración con el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y la Red mexicana de Competencia y Regulación. Se puede consultar en la página web de la Comisión Especial de Competitividad, ver: www.diputados.gob.mx (Consultada mayo 2011).

allá de lo legal e impide establecer parámetros sobre sus acciones que permitan hacer juicios efectivos de su actuación; respecto de los mecanismos de transparencia como la publicidad de las decisiones, los criterios y razonamientos, reportes periódicos, procesos transversales de mejora regulatoria y su relación con la sociedad, están resultando muy limitados en sus alcances.

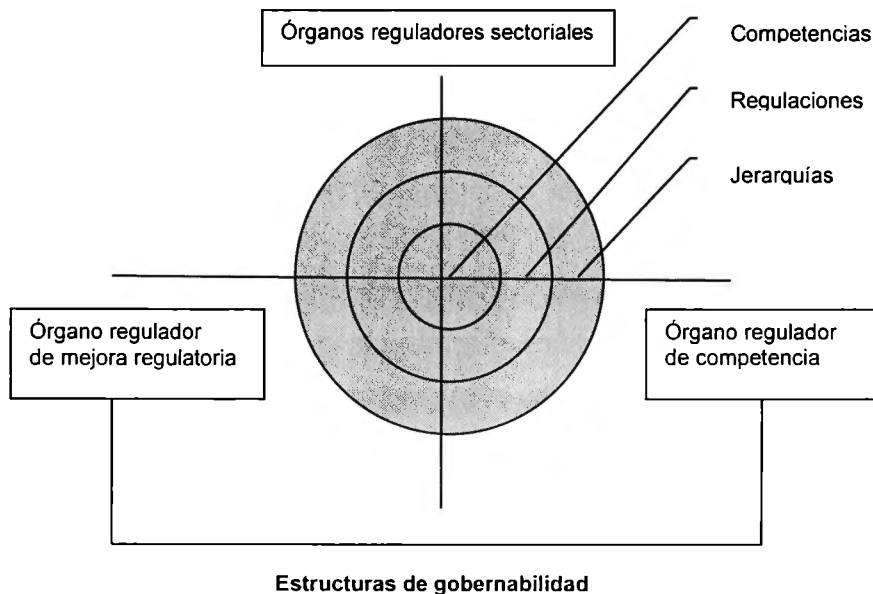
Por ejemplo, en este informe se puntualiza que en el fortalecimiento de la competencia el área de mejora regulatoria juega un papel estratégico, sin embargo, aquélla se ve debilitada por la fragilidad de la ésta. Respecto de ello anotamos que la literatura en la materia y la evidencia empírica plantean que la competencia, las regulaciones y los derechos de propiedad son las estructuras del mercado. El informe señala que la falta de competencia se ha traducido en concentración de la riqueza e incrementó de la pobreza. Una manera de ejemplificar la falta de competencia se muestra en e siguiente caso: mientras Teléfonos de México (TELMEX) tiene inscritas sólo tres patentes en México, AT&T tiene 115 en Estados Unidos, el informe se pregunta por qué TELMEX no tiene patentes, la respuesta es porque no las necesita, ya que ejerce una posición monopólica. A partir de esta referencia el informe pone de relieve que las empresas mexicanas no apuestan a la innovación, para ellos es más rápido y menos costoso apoyarse en las regulaciones ya que éstas les garantizan la posibilidad de operar bajo prácticas monopólicas.

Otra variante de la debilidad de los órganos reguladores, se expresa en el caso de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). El sector de las telecomunicaciones presenta el problema de la doble ventanilla, ello significa que existen dos autoridades sectoriales, una encargada del diseño de la política sectorial: Secretaría de Comunicaciones y Transporte, y la otra se avoca a la ejecución regulatoria: Comisión Federal de Telecomunicaciones. Además intervienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Federal de Competencia y la Procuraduría del Consumidor. Esta multiplicidad de autoridades crea confusión en la política regulatoria de telecomunicaciones, asimismo, resta autoridad a la COFETEL y la convierte en un órgano susceptible de ser capturado por los regulados.

El informe concluye que la debilidad de las agencias se podrá superar si se garantizan las condiciones de gobernabilidad que el país requiere.

En el siguiente gráfico se propone una interpretación de los problemas económico-reguladores desde la perspectiva de la gobernabilidad en México. Tanto de los informes de la Auditoría Superior de la Federación como de la Comisión de Competitividad de la Cámara de Diputados, se desprende que las regulaciones y las instituciones reguladoras obedecen a un complejo sistema de competencias y jerarquías que se encuentran enmarcadas en una estructura de gobernabilidad. La relación explicativa que se ofrece ante la debilidad y el riesgo de las atribuciones reguladoras del Estado, radica en que éstas dependen para su realización de las condiciones de gobernabilidad. De esta forma Estado y mercado están sustentados en la gobernabilidad ya que ésta se configura en radios de acción y ejes de intervención en los que predomina una lógica de jerarquía y verticalidad.

ILUSTRACIÓN 6 SISTEMA DE COMPETENCIAS Y JERARQUÍAS



El tercero, es una investigación que elaboró Carlos Urzúa relativa a los “**Efectos sobre el bienestar social que tiene el poder de mercado en México**” (2009)¹³². Esta investigación señala que en México el poder de mercado no permite la competencia en los mercados y por lo tanto hay una pérdida de bienestar. El 30% de los hogares con menos ingresos en el país son los más afectados, ello se debe a que se ven obligados a pagar encarecidamente por bienes de consumo de baja calidad. De la misma manera, el poder de mercado afecta a los sectores con más ingreso por el acceso a bienes de servicio. Sin embargo, la pérdida total de bienestar es mayor para quienes perciben menos ingresos. Urzúa revela que al contrario de la percepción de ciertas prácticas internacionales que indican que las empresas con poder de mercado pueden incidir de manera directa y significativa sobre el bienestar social de la población, en México ocurre lo opuesto: la evidencia empírica hallada arroja pérdidas en el bienestar social debido al ejercicio del poder de mercado. Ante lo cual, anota que el impacto distributivo de poder de mercado es un área crítica que deben atender las atribuciones reguladoras del Estado y un campo para la política pública. De esta forma, la falta de competencia y el control del mercado por una empresa o un grupo reducido de empresas implican un sobreprecio en productos y servicios que puede alcanzar un 40%, y una oferta de productos y servicios de menor calidad. Este sobreprecio afecta a los más pobres y a las clases medias. Los sobreprecios representan una pérdida de la capacidad de compra de los consumidores y una menor activación del mercado.

El cuarto y último documento es la “**Evaluación del Desempeño del Gobierno Federal 2007-2012**” que efectuó el CEESP¹³³. En dicha evaluación se analizó el diseño y contenido en los Programas Sectoriales con relación a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. CEESP plantea, que este plan está elaborado en torno a una lógica de resultados, sin embargo,

¹³² Investigación realizada en el marco de cooperación entre la OCDE y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México (2008). Esta investigación fue avalada por la Comisión Federal de Competencia. La versión 2009 se presentó como Work Paper del ITESM.

¹³³ Esta evaluación se publicó en diciembre de 2010, por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (CEESP). Ver <http://ceesp.org.mx/> Consultado en abril de 2011. (Consultado en marzo de 2011).

observa que la mayoría de las dependencias federales están *orientadas a la gestión y no a los resultados*. Para este organismo del sector privado, los programas representan documentos estratégicos que deben estar orientados hacia los resultados, en cambio la administración del sector público está avocada a un sistema complejo de mecanismos de gestión.

En conexión con lo anterior y en esta línea de complejidad, consideramos indispensable situar un marco global sobre una serie de fenómenos bajo los cuales se pueden encuadrar los problemas de poder concentrado de mercado; áreas de riesgo y opacidad; carencias y debilidad sistémica de los órganos reguladores; y, débil evaluación del desempeño en materia regulatoria. A decir de Bernardo Kliksberg cuando se les pregunta a los latinoamericanos si creen que están viviendo mejor o peor que sus padres, la mayoría dice que su situación ha empeorado (2004). La respuesta pone en evidencia una experiencia vital de descontento e inconformidad con el estado de cosas imperante. En México este debate cobra cada vez más fuerza y, de forma singular se inserta en una compleja disyuntiva entre quienes plantean los problemas como sistémicos o estructurales y quienes los definen como naturales al proceso de profundización de la democracia (Schmidt: 2005, 19-24 y Crespo: 2006, 77-92). Frente a estas perspectivas se suma al desconcierto los recientes resultados del último censo de población 2010, los cuales indican que se ha ampliado la franja de clase media en el país coincidiendo con los criterios del Banco Mundial de situar a México en el grupo de países de renta media (Aguilar Camín y Castañeda: 2010). Pero atenuando esta interpretación Mauricio Merino¹³⁴ aclara que en el rediseño de las políticas de pobreza hubo un descenso de la línea de bienestar, lo que explica en parte la ampliación de la clase media. Agregando más elementos al desconcierto Esther del Campo sugiere apoyándose en la CEPAL que la mayoría de los países en América Latina registran tasas elevadas de crecimiento que rondan el 5.6% (2008: 140). Sobre de ello Elizondo puntualiza que efectivamente a diferencia del resto de las economías de Latinoamérica, México muestra un crecimiento mediocre con respecto a la región (2010). A todo ello, el punto que se quiere destacar es el

¹³⁴ En efecto, somos "clasesmedios". Ver www.eluniversal.com.mx. El Universal, 8 de junio de 2011.

péndulo de visiones e interpretaciones en torno a un estado de cosas. A dónde nos lleva está narrativa, a situar la relevancia que cobra la forma en que se definen y solucionan los problemas públicos en el país. De acuerdo a cómo se definen los problemas públicos se determinará qué tipo de reforma es necesaria para solucionar esos problemas (Aguilar: 1994). Pero también es cierto que definir algo forma parte de un aprendizaje social (Hall: 199, 275-277) y de una interacción de los actores (Paramio: 1999)

Siguiendo el hilo conductor del argumento, a dos décadas de implementadas las reformas estructurales en México en lo concerniente a la privatización, desregulación y liberalización de los sectores estratégicos, y por ende el consecuente rediseño de la intervención del Estado en la economía, se han producido una pluralidad de resultados con diferentes alcances en sus objetivos de política pública (Elizondo y Heredia: 2000, Heredia: 2000; Elizondo: 2010 y 2011). A decir de Esther del Campo parece converger una evaluación sobre la conveniencia y profundidad de las reformas estructurales de los años 80s y 90s en América Latina en cuatro hipótesis: 1) las reformas no habían modificado el comportamiento de la economía en la dirección deseada; 2) los resultados económicos a corto plazo reflejaban parte de los efectos, posteriormente los efectos positivos vendrían con el tiempo dado que la adecuación de las nuevas reglas del juego caminaban en un proceso lento y difícil; 3) era necesario profundizar la magnitud y la composición de las reformas para un crecimiento satisfactorio; y, 4) las reformas macroeconómicas y estructurales, incluso si se profundizan, no serían suficientes para combinar objetivos como el crecimiento y la equidad (2007: 237-238). Al respecto, distintos estudios sugieren una correlación entre el tipo de reforma, los procesos y los resultados de política pública (Paramio: 1999, Del Campo: 2011 y Prats: 2005). Shugart y Haggard (2001) y Alonso y Garcimartín (2008) apuntan que las reformas introducen instituciones con el propósito de influir en la formulación e implementación de las políticas públicas. El reto de esta premisa, argumentan, está en equilibrar la capacidad necesaria para llevar a cabo difíciles reformas con la necesidad de rendición de cuentas y control de la autoridad ejecutiva. Aunado a ello, Hall (1993) introduce un factor esencial: el sistema de las ideas imperantes determina la hechura de las políticas. De lo

anterior podríamos establecer dos proposiciones. La primera, que las reformas determinan ciertas instituciones y capacidades para la consecución de ciertos beneficios colectivos; y la segunda, las ideas imperantes en el núcleo estratégico de la reforma moldean el tipo de instituciones y resultados.

José Luis Méndez (2010: 22-27) plantea que las reformas en México estuvieron dirigidas a limitar o dividir el poder estatal a través de la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental. Propone tres rasgos para distinguir dichas reformas: 1) un avance desigual; 2) gran parte de los beneficios no se han dado; y, 3) parte de las reformas han tenido consecuencias imprevistas. Con relación a este último punto anota dos consecuencias que no se consideraron: a) la incapacidad para realizar reformas de fondo; y, b) el fortalecimiento de poderes fácticos. Respecto del primero, se le asocia con la experiencia de gobierno dividido y cuyo resultado, es por un lado, el impulso de las reformas posibles de corto plazo; y por el otro, la ausencia de las reformas necesarias de mediano y largo plazo. Por ejemplo, la reforma fiscal históricamente ha estado asociada a los ingresos petroleros, debido a la falta de capacidad para ampliar la base fiscal, esta lógica ha favorecido el rentismo, el clientelismo y la improductividad, lo que a su vez, impacta negativamente en la planeación y rendición de cuentas del Estado y las políticas públicas. Sobre el debate de gobierno dividido Méndez comenta: algunos como Nacif afirman que este tipo de gobierno no genera parálisis legislativa ni reduce la capacidad estatal para realizar cambios en la política pública, más bien éste se desplaza hacia posiciones moderadas, ya que en el régimen presidencial tienden a surgir coaliciones de partido basadas en intereses de corto plazo, de ahí que el gobierno dividido está acorde con la no facilitación de reformas estructurales. En esta misma línea (Weldon y Hernández citados por Méndez) sugieren que el gobierno dividido no implica la imposibilidad de reformas, ni genera inmovilismo institucional, sino que este modelo no responde a las reformas estructurales porque no propicia mecanismos institucionales de cooperación. Con cierta variación Negretto y Casar dice Méndez proponen que el régimen presidencial de gobierno dividido puede generar tanto parálisis como cooperación política.

En síntesis José Luis Méndez plantea:

...el problema con el gobierno dividido no es tanto que impida toda colaboración entre los actores políticos, sino que no la promueve en la medida necesaria para desarrollar las políticas que resuelvan los agudos problemas de países en desarrollo como México (ibidem: 26).

Con relación a la segunda consecuencia de las reformas, anota que la democratización produjo una mayor fragmentación política en combinación con una serie de monopolios y duopolios instaurados después de las privatizaciones aumentando con ello, el poder económico y político de los diversos poderes fácticos. En el diseño de la reforma reguladora se contempló que el aseguramiento del interés público, en esa combinación entre democratización y privatizaciones, sería garantizado por una serie de autoridades reguladoras y sistemas de competencia. Sin embargo, a la fecha estas estructuras del sector público muestran debilidad institucional. A estos poderes fácticos legales, se suman los poderes fácticos ilegales como el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro entre otros. (idem: 26-27). Finalmente Méndez concluye que las reformas llevadas a cabo hace más de dos décadas devinieron en un serio déficit de capacidad estatal. En términos de González-Aréchiga el balance a la fecha de las reformas es la aparición de una serie de patologías respecto del Estado que en función de sus síntomas revelan la percepción de que los mecanismos de control y de rectificación de la función pública son débiles y, por lo tanto, se requiere de una herramienta de detección. Las patologías son: 1) corrupción administrativa; 2) fallas de operación; 3) captura regulatoria; 4) subversión de la justicia; 5) fallas en la renovación de funcionarios e instituciones; 6) fallas sistémicas o de integración del Estado; y, 7) incapacidad de satisfacer los fines del Estado (2009: 366-368).

Con la intención de tener una mayor aproximación a los problemas económicos regulatorios haremos referencia a una serie de indicadores que cubren el periodo que va de 1998 a 2006, asociados con las ideas expuestas anteriormente:

-
1. Influencia ilegítima.
 2. Fallas de Gobierno.
 3. Debilidad sistémica de las capacidades del Estado.
 4. Debilidad social y económica.

Para efectos de tener una mejor comprensión se propondrán una serie de tipos ideales que permitan construir una definición¹³⁵ sobre cada uno de ellos.

Influencia ilegítima.- Se entiende por este problema como la intervención ilegítima por parte de los poderes fácticos¹³⁶ nacionales y globales para influir indebidamente en la definición e implementación de las leyes, decretos, reglas, políticas, conductas e instituciones que regulan el modelo de desarrollo nacional en favor de intereses privados. La consecuencia de este tipo de intervención genera altos costos en las transacciones, mayor desigualdad, profundización de la corrupción, debilidad institucional, pérdida de libertades y menores niveles de respeto hacia el Estado de Derecho. La influencia se manifiesta en corrupción administrativa, captura regulatoria, subversión de la justicia, interferencia internacional, obstrucción del poder, entre otras formas.

En México a partir de la recopilación de indicadores la influencia ilegítima se pueden medir, a través de las variables **Estado de Derecho y control de la corrupción**¹³⁷. Estas variables miden el grado de respeto de los ciudadanos y de los poderes públicos hacia las instituciones, las transacciones e interacciones políticas, económicas y sociales. En ese sentido, el indicador **Estado de Derecho** (es un parámetro del grado de cumplimiento de las leyes,

¹³⁵ Estos problemas son tipologías propuestas por Bernardo González-Aréchiga. Ellas recogen parte de las investigaciones realizadas por Daniel Kaufmann, Joel Hellman y Geraint Jones sobre la Captura del Estado, la influencia ilegítima y la captura regulatoria durante los procesos de transición de las economías planificadas a las economías de mercado en la Europa del este.

¹³⁶ Se entiende por poderes fácticos, ha aquellos grupos de interés económico y político que mantienen el monopolio económico y político es distintas áreas estrategias del desarrollo nacional: monopolios económicos, medios de comunicación, sindicatos, iglesias, delincuencia organizada, grupos de presión, guerrilla, etcétera.

¹³⁷ Estos indicadores provienen del Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial, el rango de medición que utiliza el índice es de 0 a 100. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> / (Consultado abril de 2011).

la independencia judicial, entre otros) marca una tendencia de cambios mínimos en los periodos seleccionados: 1998, 35.7; 2002, 42.9; y 2006, 40.5. Por su parte, el indicador **control de la corrupción** -muestra el nivel de abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala y la captura del estado por las élites- arroja los siguientes datos: 1998, 36.9; 2002, 47.1; y 2006, 46.6. En esta misma variable el **Índice de Percepción de la Corrupción**¹³⁸ fija para 2006 una puntuación para México de 3.3 colocándolo en un rango de 2.7-3.5, en comparación con Finlandia que para el mismo año le otorga una puntuación de 9.6 en un rango de 9.2-9.8. Los indicadores seleccionados permiten observar que México mantiene un ranking por debajo de la media comparativa, y por lo tanto durante los ocho años de medición se puede deducir que las políticas públicas aplicadas han sido erróneas e ineficaces.

Otra forma de medir la influencia ilegítima es utilizando la variante de corrupción administrativa. Para ello nos auxiliaremos de la Auditoría Superior de la Federación¹³⁹, que dictaminó en el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005¹⁴⁰, que del año 2000 al 2005 el Sistema de Administración Tributaria (SAT) implementaba las leyes fiscales contraviniendo los principios constitucionales que regulan la materia fiscal. El informe señaló una serie de irregularidades: "las devoluciones de impuestos se encuentran altamente concentradas, generando una situación de privilegio que contraviene el principio de equidad fiscal". Así mismo la fiscalización determinó el incremento de créditos fiscales irreuperables y se detectó a contribuyentes con créditos fiscales que obtuvieron devoluciones. El común denominador de las devoluciones y créditos fiscales irreuperables va en dirección de grandes contribuyentes que incluso algunos de ellos obtienen ingresos brutos anuales superiores a 500 millones de pesos. En el mismo documento se determinó que las devoluciones y los créditos fiscales

¹³⁸ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), clasifica a los países en términos del grado en el que se percibe que existe la corrupción entre funcionarios y políticos.

¹³⁹ La auditoría superior de la Federación es el órgano técnico de la Cámara de Diputados para fiscalizar el ejercicio del gasto público federal. Su naturaleza jurídica es de un órgano con autonomía en sus decisiones.

¹⁴⁰ Resumen del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005. <http://www.asf.gob.mx> (Consultada junio 2008).

irrecuperables son consecuencia de la legislación fiscal, de las resoluciones de la Corte, así como de la baja calidad de las demandas que promueve el SAT y de las deficiencias en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos. Las dimensiones de este problema las precisa Sergio Aguayo¹⁴¹: entre el 2000 y el 2005, las principales empresas mexicanas sólo pagaron 141 pesos (8 euros) al año por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto sobre la Renta (ISR). Cada una de las 50 empresas más grandes de México pagó, en promedio, 74 pesos por ISR y 67 pesos por IVA entre el 2000 y el 2005. Proyectado a los cinco años suman 705 pesos -alrededor de 50 euros o 60 dólares- por los cinco años.

Fallas de Gobierno.- Esta patología se entiende como la disfuncionalidad de las reglas e instituciones que regulan los procesos de gobierno por fallas en las relaciones mercado-sociedad, Estado-partidos políticos y estado-sociedad. La disfuncionalidad se genera por interferencia interna, debilidad de mandato, corrupción interna, fallas de funcionamiento, incapacidad de acción colectiva, limitada efectividad del gobierno, así como mala calidad regulatoria.

En México las fallas de gobierno se pueden medir a través de evaluar la **efectividad del gobierno y calidad regulatoria**. Ambas variables son factores que permiten apreciar la **calidad institucional** del gobierno. Un organismo que plantea este tipo de medición es la Red de Política Internacional¹⁴² que en su Índice de Calidad Institucional sitúa a México en 2007 en el lugar 75 de 194 países. Por su parte, el Índice de gobernabilidad del Banco Mundial 1998, 2002 y 2006 analizó la capacidad del gobierno mexicano para formular e implementar políticas públicas en las variables de efectividad del gobierno y calidad regulatoria. Así tenemos que la **efectividad del gobierno** (mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos) en 1998 fue de 64.9, en 2002 de 65.9, y en 2006 fue de 60.7. En lo relativo a la **calidad regulatoria** (mide la incidencia de políticas hostiles al

¹⁴¹ Ver <http://www.sergioaguayo.org/articulos/2009>

¹⁴² International Policy Network, IPN (Red de Política Internacional), es una organización sin fines de lucro en el Reino Unido y en los Estados Unidos. El índice contiene dos componentes: instituciones políticas y económicas.

mercado) el rank se ubica: 1998, 71.2; 2002, 65.9; y 2006, 63.4. Por su parte, el indicador que mide la **regulación de procedimientos administrativos** (comprende procedimientos administrativos, calidad de los servicios, capacidad de los agentes de la administración, solapamiento entre distintas administraciones local–estatal, servicio civil de carrera y regulación normativa), otorga un valor de 2 en la escala de 1 a 4. En conjunto estos indicadores señalan que los procedimientos y regulaciones administrativas son ineficientes; existen fallas en la coordinación entre instancias y competencias generando altos costos de transacción en la implementación de las políticas públicas, en la operación de las oficinas gubernamentales y en la provisión de bienes públicos.

Otro aspecto medible de la calidad institucional son los resultados en materia de competitividad¹⁴³. El IMCO evaluó en el Índice de Competitividad Internacional en su reporte de 2006 que México ocupaba el lugar 33 de 45, y en 2009 ocupa la posición 32 de 48. Sobre este mismo resultado el Foro Económico Mundial, en su Índice Global de Competitividad 2010-2011¹⁴⁴, indica que durante la última década México se rezagó sensiblemente en materia de competitividad ocupando la posición 66 de 139 economías analizadas, lo cual muestra un descenso de 6 posiciones respecto del anterior informe. Agrega que la calidad de las instituciones públicas es uno de los principales problemas del país. La importancia del mismo radica en que evalúa los derechos de propiedad, la ética y corrupción, el favoritismo de las decisiones gubernamentales, la ineficiencia gubernamental, la transparencia en la elaboración de las políticas públicas y la seguridad. El Foro analiza la eficiencia regulatoria considerada como la columna de la eficiencia del mercado de bienes done el país ocupa la posición 96. Resalta el índice la competencia doméstica (interna) en donde México ocupa la posición 119, que comparada con países con el mismo grado de desarrollo, incluso por debajo al de México como China, India, Kenia, Ghana, Nigeria, Chile, Honduras, Panamá, Perú

¹⁴³ El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), define a la competitividad económica como la capacidad para atraer y retener inversiones y talento, pero también compete por atraer y retener la imaginación y la creatividad de individuos con capacidad de crear oportunidades de prosperidad. Ver Informe: "México ante la crisis que cambio al mundo. Competitividad Internacional, 2009".

¹⁴⁴ Ver, The Global Competitiveness Report, 2010-2011.

entre otros es menor. La tendencia que se desprende muestra un rezago estructural en materia de competitividad.

Reforzando esta perspectiva, el poder ejecutivo federal llevó en abril de 2010 a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Ley Federal de Competencia¹⁴⁵. En la exposición de motivos esta iniciativa recupera el estudio de Carlos Urzúa para enfatizar que el país tiene problemas de concentración de poder económico y problemas de competencia que afectan a la población más pobre la cual gasta alrededor del 42% de su ingreso en mercados altamente concentrados. Destaca que la falta de una competencia sólida en los mercados nacionales ha deteriorado la eficiencia y la competitividad económica, lo cual se refleja en la puntuación que recibe en los índices nacionales e internacionales. Toma de ejemplo el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial que lo posiciona en el lugar 60, que al desagregarlo observa que buena parte de las variables que explican la caída en la competitividad de la economía nacional están relacionadas con la falta de competencia. Detecta que en el corto plazo, los monopolios generan precios excesivos de productos y servicios, lo que disminuye la capacidad de consumo de las familias, especialmente, subraya las más pobres. En el mediano plazo, inciden negativamente en la eficiencia de la economía en su conjunto y frenan el crecimiento económico. Todo esto lleva al ejecutivo federal a reconocer que el efecto de la falta de competencia y su repercusión en la economía, ha sido reconocida por organismos internacionales entre los que destacan la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial.

La efectividad del gobierno y la calidad regulatoria están asociadas al fenómeno de la **Captura Regulatoria**. Teóricamente los órganos reguladores forman parte de un sistema complejo de competencias que se cruzan horizontal y verticalmente. La práctica internacional sitúa a los reguladores horizontales en los cleavajes de mejora regulatoria y competencia para permitir que las regulaciones en lo general faciliten el funcionamiento y factibilidad de

¹⁴⁵ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados Federal, 6 de abril de 2010.

los mercados y los sectores económicos. A la par, los reguladores verticales tratan cleavajes sectoriales que aluden a los servicios universales en red como las telecomunicaciones, energía, gas, entre otros. La naturaleza de estos últimos los lleva a mantener una relación directa con los sectores económicos regulados, esta condición los hace propensos a la captura. Así la experiencia de captura regulatoria en México se puede documentar con la experiencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y la Comisión Federal de Competencia (CFC) y en particular con el diseño de la privatización de la empresa paraestatal Teléfonos de México. Éste, el caso TELMEX, es considerado como atípico, contrario a las mejores prácticas internacionales. La privatización consistió en la transferencia de prerrogativas y activos en 1990 bajo el título de concesión exclusiva para la fijación de precios en comunicaciones móviles y fijas, así como el respaldo del Estado para la exención de impuestos por un periodo de seis años, además garantizando la condición monopólica de este mercado durante el mismo periodo. A ello, se suma que la Ley de Telecomunicaciones se promulgó hasta 1993 con el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari y el órgano regulador del área de telecomunicaciones no fue fundado sino hasta el año de 1996¹⁴⁶ bajo la administración de Ernesto Zedillo. Este diseño irregular de la política pública regulatoria, lejos de regularizarse durante el Gobierno de Vicente Fox 2000-2006 (gobierno de la alternancia), se optó por impulsar reformas a las políticas regulatorias que no causaran grandes contratiempos dejando de lado las graves distorsiones de este modelo atípico. Sin embargo, ante la influencia que TELMEX ejercía sobre la COFETEL, el Secretario de Comunicaciones y Transportes expresó en abril de 2007 que el órgano regulador de las telecomunicaciones se encuentra capturado por las empresas que regula, representando este hecho un grave problema para el gobierno federal¹⁴⁷. Para la Secretaría de Comunicaciones, la captura regulatoria genera barreras a la competencia e impacta negativamente en la productividad económica. La captura de la COFETEL proviene del monopolio de las empresas de Carlos

¹⁴⁶ Ver Eugenio Rivera. (2006). Modelo de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México. CEPAL.

¹⁴⁷ Entrevista al Secretario de Comunicaciones y Transportes, Dr. Luis Téllez por Ricardo Lapper y Adam Thomson; en el Diario Estadounidense The Financial Times, de fecha 3 de abril de 2007; http://www.ft.com/cms/s/db2bca44-e202-11db-af9e-000b5df10621,dwp_uid=8fa2c9cc-2f77-11da-8b51-00000e2511c8,_i_rssPage=8fa2c9cc-2f77-11da-8b51-00000e2511c8.html.

Slim, principalmente de TELMEX, y se manifiesta en resoluciones que emite el órgano regulador en favor de ese monopolio, por ejemplo: a) al limitar la apertura en el área de telefonía a otros jugadores; b) favorecer su control en la determinación de tarifas telefónicas¹⁴⁸. Aunado a lo anterior, la integración del órgano colegiado de la COFETEL, también ha estado sujeto a controversia por el origen de sus integrantes, Hernández Arroyo señala que cinco de los once comisionados han estado afiliados al PRI, otro tanto al PAN, pero lo más llamativo es que cuatro provienen de la industria regulada¹⁴⁹.

Debilidad sistémica de las capacidades del Estado.- Se entiende como la pérdida de la autoridad del Estado para articular, en un contexto de complejidad social y alta competencia política, el proceso democrático y el proceso de las políticas públicas. En otras palabras, la debilidad sistémica de las capacidades del Estado impacta desfavorablemente en la mediación de los intereses colectivos e individuales. La debilidad de la autoridad estatal ha favorecido condiciones para que las corporaciones privadas asuman gradualmente las funciones estratégicas del Estado. Principalmente aquellas que tienen que ver con la creación de instituciones y reglas para el ejercicio del poder y el proceso democrático. En ese sentido, el Estado se debilita cuando concurren la influencia ilegítima y las fallas de gobierno, en consecuencia se produce la captura del Estado, se debilita la equidad en la competencia entre actores, se reduce la aportación del Estado a las libertades y equidad, se presenta una nula rendición de cuentas, se limita el acceso a la justicia, se produce una democracia de baja calidad, se profundizan los problemas de agencia, crece la distorsión de las políticas públicas, se ahonda la desigualdad, se genera ineficiencia y degrada el desempeño de la administración pública, se anulan los contrapesos, se da pie a mayores niveles de desconfianza ciudadana y las élites económicas y políticas se vuelven insensatas y perversas.

¹⁴⁸ Lo contradictorio de estas declaraciones, es que Luis Téllez formó parte del equipo que diseñó las políticas de privatización durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

¹⁴⁹ Federico Hernández Arroyo. (2007). La independencia de las agencias reguladoras en México. El caso de los sectores energéticos y de telecomunicaciones. Gestión y política pública, número 1. CIDE: México.

En el Informe 2006 sobre la gobernabilidad democrática en México¹⁵⁰, el Banco Mundial establece que en el país existen muchas maneras de distorsionar las políticas públicas, principalmente por la **influencia excesiva de grupos de interés** -sindicatos de trabajadores del sector público y élites económicas-. Estos grupos median y capturan el suministro de bienes y servicios públicos. Y su estrategia de influencia se debe en parte a su capacidad de intervenir en el proceso del diseño de políticas públicas, en especial en lo que se refiere a las funciones y fuentes de ingreso que son clave para el Estado, o su capacidad financiera para la compra de apoyo político. El otro instrumento que nos aproxima a la debilidad sistémica es el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial, nos permite observar que en México son medianamente garantizados el ejercicio de los derechos humanos, políticos y civiles. Conforme a los siguientes datos en una escala de 0 a 100: 1998, 49.0; 2002, 55.3; 2006, 52.4. En ese mismo índice México se ubica como vulnerable en el indicador de Inestabilidad Política como consecuencia de los cambios en el gobierno: 1998, 26.4; 2002, 46.2; y 2006, 32.7.

Una manera de ejemplificar este tipo de **influencia excesiva** que señala el Banco Mundial, se observó durante las elecciones presidenciales en 2006 con la llamada Ley Televisa. En esta coyuntura la influencia del duopolio televisivo (TELEVISA y TV AZTECA) se desdobló en dos ámbitos. Por un lado, la influencia ejercida sobre los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PVEM en la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados para que se reformará a modo de los intereses de ambas empresas la Ley Federal de Radio y Televisión, y en consecuencia se les autorizará en el “marco del Estado de Derecho” controlar las nuevas modalidades tecnológicas en lo relativo a los medios de comunicación. Por otro lado, estas empresas establecieron alianzas con el Poder Ejecutivo, para que publicara sin objeciones la Ley reformada, ni promoviera ninguna acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas en mención. A cambio de ello los candidatos de los partidos políticos señalados se vieron beneficiados con mayores espacios publicitarios y cobertura durante la

¹⁵⁰ El Banco Mundial presentó en 2006 el Informe sobre Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización. En este documento se argumenta la existencia de problemas públicos estructurales, que por su complejidad aún no se han construido las evidencias cuantitativas, sin embargo, las evidencias cualitativas permiten establecer una serie de conclusiones consistentes.

campaña electoral y una reducción en los precios de contratación con las televisoras¹⁵¹.

Otra debilidad de las capacidades del Estado que resalta tiene que ver con la función de seguridad pública. En los últimos diez años la emergencia del crimen organizado con su efecto en una escalada de violencia en sus distintas modalidades -narcotráfico, secuestro, extorsión, robos, pandillas, lavado de dinero, corrupción, entre otros-, han generado una serie de problemas complejos de inseguridad en el país. Fernando Escalante¹⁵² sugiere dos explicaciones sobre este problema: una asociada a la desarticulación de las mediaciones que operaban y daban viabilidad a las relaciones de distintos sectores sociales e intereses en los entramados informales y formales del antiguo régimen. Esta desarticulación fue producto, entre otros, de la democratización y de la alternancia en el poder ejecutivo federal (2000), y sus efectos más visibles están relacionados con la ausencia de autoridad pública en distintas zonas del país y sobre todo reveló las limitaciones o en su caso la inexistencia de elementos de estatalidad. Ello propició que el crimen organizado se fortaleciera y apropiará de ciertos territorios clave para asentar sus operaciones, y principalmente moldeará sensiblemente las estructuras de seguridad pública y de gobierno a su favor, incluso a los niveles más altos del sistema político. La segunda explicación guarda relación con la política pública antidrogas que implementa el gobierno federal desde 2007, la cual se orientó en enfrentar o abatir a los miembros de las organizaciones criminales, los efectos de esta política ha generado una dispersión geográfica y un incremento

¹⁵¹ Un grupo de Senadores interpusieron una controversia constitucional en contra de las reformas realizadas a la Ley Federal de Radio y Televisión. Un años después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional los artículos reformados que concedían el monopolio a TELEvisa y TV AZTECA sobre el mercado de las nuevas modalidades tecnológicas para el servicio público de telecomunicaciones.

¹⁵² Escalante Gonzalbo, Fernando. (1998). La posible democracia mexicana. Revista Vuelta, número 258, mayo. México. (2005). Ciudadanos Imaginarios. Colegio de México: México. (2006). En defensa propia. Estado: Instrucciones de uso. Revista Nexos, diciembre. México. (2007). Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina. Revista Nueva Sociedad, número 210, Julio-Agosto. Nuso: Caracas, Venezuela. (2009a). Puede México ser Colombia?. Violencia, narcotráfico y Estado. Revista Nueva Sociedad, número 220, Marzo-Abril. Nuso: Caracas, Venezuela. (2009b). Homicidios. 1990-2007. Nexos, número 381, septiembre. México. (2009c). Territorios violentos. Revista Nexos, diciembre. México. (2009d). El homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística. COLMEX: México. (2010). Ciudadanos demasiados reales. Revista Nexos, marzo. México. (2011). Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso. Revista Nexos, enero. México. (2011). Conjeturas sobre el Estado en América Latina. Revista Nueva Sociedad, número 210, Julio-Agosto. Nuso: Caracas, Venezuela.

en la dureza de la violencia¹⁵³. Finalmente Escalante y Guerrero autores señalan que la violencia se disparó alarmantemente en 2008 y añaden que lo preocupante radica en las formas en que se ha expresado esa violencia con relación a los homicidios: a) enfrentamiento entre carteles; b) alianzas entre el narcotráfico y pandillas como los zetas y las maras; c) solución de conflictos sociales por desarticulación de mediaciones; y, d) secuestro y robos. Ahora bien, resaltan como efectos: a) el reclutamiento de adolescentes y jóvenes; b) la construcción de una base social que legitima al crimen organizado; c) introduce una estrategia de miedo social a través las formas en que se llevan a cabo los homicidios (narco terror); y, c) una dispersión de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Además de las investigaciones que se centran en la violencia que genera el crimen organizado, otros estudios abordan cuánto cuesta la violencia en el país¹⁵⁴. Rafael Ch y María José Contreras señalan una serie de datos de la relación entre homicidios y los costos económicos: a) 2007 registró dos mil 826 homicidios asociados al crimen organizado. Ese año la inseguridad tuvo un costo de 826 mil millones de pesos. Esto equivale al 7.4% del PIB o al 36.6% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); b) 2008 contabilizó seis mil 837 homicidios vinculados al crimen organizado. El costo estimado de la inseguridad ascendió a 952 mil millones de pesos. Ese costo representó 7.9% del PIB o al 37.1% del Presupuesto de Egresos de la Federación; c) 2009 reportó nueve mil 614 homicidios; en 2010, 15 mil 273; para 2011 se espera que la cifra sea aún mayor, ésta tendencia supone que el costo estimado de la inseguridad se incrementará; d) a mediados de 2010 en el norte del país cerraron cerca de 400 restaurantes, y la afluencia de comensales se redujo hasta 50%; e) el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), sugiere que el 45% de los hogares tomaron una medida de seguridad. Así mismo, el crecimiento del blindaje de autos en el país se incrementó en 43% el año pasado y los costos en personal operativo de seguridad privada suman más de mil 500 millones de pesos; y, d) finalmente, el porcentaje del

¹⁵³ Esta segunda explicación también es desarrollada por Eduardo Guerrero, ver sus trabajos: (2010). Los hoyos negros de la estrategia contra el narco. Nexos, agosto. México. Y, (2011). La raíz de la violencia. Nexos, junio. México.

¹⁵⁴ Rafael Ch y María José Contreras. (2011). La profecía. Nexos, agosto. México.

gasto que destinan las compañías en México a sistemas de seguridad se incrementó a 11.2%. A decir de estos autores, esta primera aproximación aún no refleja los efectos estructurales de la violencia sobre la economía.

Debilidad social y económica.- Puede entenderse como una crisis sistémica de las estructuras sociales y económicas, consecuencia de la debilidad de la autoridad del Estado. Esta debilidad transfiere ineficiencia hacia el sector privado, inhibe el funcionamiento de la sociedad, concentra privilegios y desprotege a minorías, debilita la democracia y reduce la capacidad del Estado para generar consensos y mediar. Se puede tener la magnitud de esta patología apreciando los siguientes indicadores. La desigualdad social medida a través del índice ENIGH: 2000, .481; 2002, .480; 2004, .495¹⁵⁵; y del índice Gini (0 equivale a perfecta igualdad y 100 a perfecta desigualdad): 2000, 45.6; 2002, 44.3; 2004, 45.6; 2005, 46.6; y 2006, 44.8¹⁵⁶, y en 2008, 51.6, ésta última puntuación ubica a México como uno de los países con peor distribución de riqueza en el mundo a decir del Word Bank Development Indicators, 2010. Esta evolución permite inferir que en los últimos seis años las políticas públicas del gobierno federal han resultado ineficientes para revertir la desigualdad del ingreso. Lo contradictorio, a su vez, es el incremento en la concentración de la riqueza¹⁵⁷ que para 2006 arroja una serie de datos inquietantes: el 10 por ciento de los más ricos en México concentra el 35.6 por ciento de los ingresos, el 10 por ciento más pobre, solo el 1.6 por ciento del ingreso¹⁵⁸, por otro lado, once familias acumulan 78.2 miles de millones de dólares¹⁵⁹ y a partir de 2009 México tiene al hombre más rico del mundo¹⁶⁰. A este panorama se suman diversos estudios que indican que la desigualdad socioeconómica y la concentración de la riqueza en América Latina afectan drásticamente el desarrollo de capital social. Por ejemplo, la CEPAL señala que los procesos de

¹⁵⁵ Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares por lo años seleccionados. El cero es igualdad y el 100 desigualdad. INEGI, www.inegi.gob.mx

¹⁵⁶ Distribución del Ingreso y desigualdad en México: un análisis sobre la ENIGH 2000-2006. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; H. Cámara de Diputados; www.cefp.gob.mx

¹⁵⁷ La Universidad de las Naciones Unidas y su World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) presentaron en 2006 un estudio titulado "La Distribución Mundial de la Riqueza de los Hogares" (The World Distribution of Household Wealth). En este documento se enfoca la distribución/concentración como la riqueza entendida como el patrimonio neto de los hogares, esto es, el valor de los activos (propiedades) físicos y financieros que poseen, menos los pasivos (adeudos) que han contraído. www.vectoreconomico.com.mx

¹⁵⁸ Informe sobre Desarrollo Humano 2005.

¹⁵⁹ Revista Macroeconomía, febrero de 2005, número 138.

¹⁶⁰ Revista Forbes.

ajuste y reestructuración en la década de los años 80s acentuaron la concentración del ingreso y elevaron los niveles absolutos y relativos de la pobreza¹⁶¹. Estadísticamente la desigualdad destruye el capital social según aportaciones de Stephan Knack y Philip Kieffer infieren¹⁶². Relacionando lo anterior con los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP 2001)¹⁶³ encontramos que el capital social en México experimenta un déficit de confianza; lo público atraviesa por una profunda crisis, entendida como debilidad estructural con múltiples manifestaciones que van desde incapacidad de reprimir a delincuentes comunes hasta la ineficacia para proveer salud, educación y otros servicios públicos. De igual forma, el capital social se debilita por los efectos autoritarios derivados de la conjunción de la debilidad estructural del Estado mexicano y de una sociedad poco organizada. Con respecto a la pobreza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su Informe 2011 reporta que de 2008 a 2010, la pobreza en México aumentó de 48.8 millones de personas a 52 millones, por lo que pasó del 44.5% al 46.2% del total de la población mexicana¹⁶⁴.

B) ESTADO DÉBIL Y SOCIEDAD FUERTE

Un fantasma se cierne sobre el México de hoy: el espectro de una crisis endémica en todos los órdenes de la vida social. Frente a esta visión se plantean dos interpretaciones: una que formula que los diversos problemas deben ser vistos como disfuncionalidades producto del complejo proceso de democratización del sistema político, así como de la modernización del modelo económico y de la inserción del país a la globalización. La otra perspectiva por el contrario formula que los problemas actuales son expresión de las contradicciones históricas del país y de una profunda desigualdad que por distintas razones e intereses no han sido resueltas. Se trata de mirar que

¹⁶¹ Ver, Berry, A. (1997). The income distribution threat in Latin America Latin American Research Review, número 2. Y, Altimir, O. (1994). Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. Revista de la CEPAL, abril. Asimismo, el Informe de la Comisión Latinoamérica y del Caribe sobre el Desarrollo Social. CEPAL/BID/PNUD. 1995.

¹⁶² Ver, Does social have an economic payoff?. The Quarterly Journal of Economics, Noviembre, 1997.

¹⁶³ Esta encuesta se realizó por encargo de la Secretaría de Gobernación. www.segob.org.mx

¹⁶⁴ Ver, <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/index.es.do> (Consultada julio 2011).

vivimos en una crisis que tiene una connotación sistémica y cuyos efectos más perniciosos se reflejan en la incapacidad del Estado para afrontar y solucionar una gama de problemas en el orden social.

Un diálogo entre dos de los principales historiadores de México Daniel Cosío Villegas y Edmundo O'Gorman nos permite una mirada histórica para comprender el porqué de la situación del México de hoy. O'Gorman escribió en *sobrevivencia de la herencia Novohispana* (1969), que uno de los principales rasgos del siglo XIX en torno a la Restauración de la República, consistió en la profunda y desgarradora contienda por imponer una visión sobre el país entre conservadores y liberales. Lo que estaba en juego sugiere el historiador era el *ser de México*, hacia éste propósito se concentraba la capacidad del todo para la reconstrucción del Estado y de la nación, y por supuesto, advertía que el grupo ganador, terminaba imponiendo un sistema de ideas que se identificarían con ese *ser* que da sustento a la definición de las estructuras del Estado y de las instituciones e invariablemente el criterio determinante para distribuir la riqueza del país. Para esa época, a su vez apunta, la política era concebida como la lucha para excluir la visión del perdedor, en términos actuales la ciencia política suele denominar este tipo de resultados como un juego de suma cero, es decir, el que gana lo gana todo y el que pierde lo pierde todo. La otra cara de este rasgo histórico, puntualiza el historiador, es que el grupo ganador en este caso los liberales daban por sentado que la *ley y sus instituciones tendrían un efecto mágico para cambiar las costumbres de los pueblos*, de ahí que emprendieran como un dogma la imitación de la constitución y de las leyes de Estados Unidos.

Por su parte, Cosío Villegas en su ensayo *la crisis en México* (1947), sugiere que México viene padeciendo hace ya algunos años una crisis que se agrava día con día; pero advierte que como en casos de enfermedad mortal nadie habla del asunto, o lo hace con un optimismo trágicamente irreal. El epicentro de esta crisis, anota en el ensayo, provienen del agotamiento de las metas de la Revolución, y como de costumbre, todos los grupos políticos continúan obrando guiados por los fines más inmediatos, sin que a ninguno

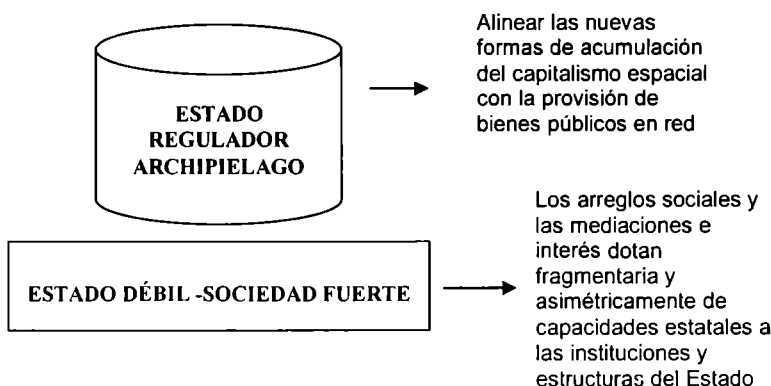
parezca importante el destino final del país. Una de las conclusiones que formula Cosío es que si la situación actual de México ha de juzgarse con cierta severidad: el país está en una crisis política y moral de grave trascendencia, si no se reconoce la existencia de ésta, y se hace el mejor de los esfuerzos para remediarla, México caminará a la deriva, desaprovechando un tiempo que un país tan retrasado en su evolución histórica no puede dar ese privilegio de perder; o en todo caso se hundirá para no rehacerse quizás con una personalidad propia.

Sobre estas pistas históricas Fernando Escalante Gonzalbo elabora uno de los planteamientos más enriquecedores respecto del presente mexicano estudiando el siglo XIX. En su texto *ciudadanos imaginarios* (1992) ofrece un análisis sobre la construcción cívica del Estado mexicano en el siglo XIX: ésta aparece como una comedia de equivocaciones, donde nada es lo que debería ser. Anota como característica, que es un tiempo extraño y confuso donde los demócratas fabrican elecciones y las leyes se veneran más cuanto menos se cumplen, lo que carga una complicada historia entre orden jurídico y vida política. El modelo cívico no arraigo y la forma en que lo hizo asumió esquemas adulterados desde las cuales organizó el orden político, bajo esta lógica imperaron la destrucción económica y la destrucción política lo cual término destruyendo el vínculo de autoridad que hacía posible el Estado. Incluso es sintomático describe ver como el aparato legal, burocrático y político que aseguraba la obediencia, como intermediario entre el monarca y sus súbditos, se quedó sin fundamentos para abrir paso a una confusa trama de leyes viejas y nuevas, de antiquísimas ordenanzas y reglamentos improvisados hacía del Estado una presencia extraña, ineficaz. El efecto más pernicioso dejó ver que la autoridad no dependía de un vínculo genérico con el Estado, sino que el orden sé arraigo en un sistema de lealtades particulares: comunitarias, señoriales, patrimoniales, clientelistas, porque nadie esperaba una ley que fuera igual para todos. De ahí, plantea que el Estado era incapaz de imponer una obediencia generalizada, porque no tenía dominio efectivo, y por lo tanto, se debía negociar, en cada caso, con redes de intermediarios que ostentaban una representación, si no legal, resultaba más solida que la de las instituciones formales. Finalmente esta circunstancia hizo que el Estado se apoyara en su

capacidad de gestión de intereses particulares en los que recibía apoyos en votos y movilizaciones a cambios de privilegios, empleos, dinero, seguridad. Estas intermediaciones generaron una capacidad rentista que constituyó los elementos para reconstruir al Estado del siglo XX.

Los resultados de las capacidades estatales regulatorias de las áreas de riesgo en México están determinados por el tipo de Estado que se configuró tras las reformas estructurales que emprendieron los presidentes Miguel de la Madrid (sexenio: 1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (sexenio: 1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (sexenio: 1994-2000). Qué tipo de Estado se derivó de esta reformas, hemos dicho que un Estado regulador archipiélago (ERA). Sin embargo, presuponemos que la base del ERA es una forma estatal histórica que la literatura llama **Estado débil y sociedad fuerte (EDSF)**. Este punto es clave para comprender que los problemas económico-regulatorios de poder concentrado de mercado, áreas de riesgo y opacidad, debilidad sistémica de los órganos reguladores y débil evaluación del desempeño son resultado del tipo y grado de las capacidades estatales que ejercen las agencias de regulación. En la figura 7 se esquematiza la vinculación entre EDSF y ERA.

ILUSTRACIÓN 7 ENSAMBLAMIENTO DE LA FORMAS ESTATAL



A nuestro juicio el Estado en México no es una forma pura que sea consecuencia de un desarrollo único y que sólo responda a las coyunturas de modernización adecuando su diseño constitucional y sus estructuras de gobierno. Por el contrario, el Estado mexicano es una concreción dialéctica

histórica que no detenta el monopolio para fijar las reglas, valores y normas sociales que articulan los distintos arreglos sociales e institucionales ni el único campo simbólico de los patrones de dominación y cambio.

En el marco teórico de esta investigación dimos cuenta del enfoque teórico del “Estado en la sociedad” (ES) que desarrolla Joel Migdal (1998 y 2011). A través de este enfoque Migdal propone una definición alternativa del Estado que busca distinguirse del concepto de Weber: “el Estado es un *campo de poder* marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes (2011: 34). La preocupación central de este enfoque se interroga cómo se ejerce la autoridad, cómo se establecen los patrones de dominación y cómo cambian estos. Para dar respuesta a estas interrogantes plantea un axioma general: no existe un conjunto único e integrado de reglas y código universal indiscutibles. En esta definición se propone amalgamar imágenes y prácticas usando el concepto de campo de Bourdieu, para éste autor la idea de campo resalta relaciones en un espacio multidimensional, en el cual el elemento simbólico es tan importante como el material, lo que está en juego sugiere Bourdieu es la representación misma del mundo social (ídem: 43).

Migdal (1998 y 2011) se apoya en el enfoque del Estado en la sociedad para plantear la existencia del Estado débil (ED). Conceptualiza al Estado débil como aquél que se va trazando, conformando, delineando en la *práctica*. Es una modalidad de Estado empírico que no se distingue por su tipo de gobierno sino por el grado en el que el gobierno realmente gobierna en la vida cotidiana, en el grado que es capaz de establecer patrones de dominación -leyes, normas, valores acuerdos, instituciones-, así como los cambios en esos patrones. En esta perspectiva el Estado no es una entidad separa de lo social, distinta, con lógica propia (Escalante: 2011). Se trata de un enfoque relacional Estado- sociedad, en esta misma línea Jessop (2008) sugiere que entre Estado y capitalismo existe un vínculo relacional. Para Migdal un elemento central del ES consiste en la definición y refutación de las reglas vistas como una lucha

continúa por los sistemas de significado y las divisiones territoriales y sociales. Los significados responden a cierto patrón de prácticas y espacios territoriales por lo que constantemente éstas actúan en sentido opuesto a los patrones de dominación y cambio que se inician desde las estructurales estatales. Ello quiere decir que se ponen en juego dos sistemas de prácticas las sociales y las del Estado (1998: 50-64).

Fernando Escalante (2004, 2005, 2007, 2006, 2010 y 2011) retoma la tesis del Estado en la sociedad de Migdal (1998 y 2011) para proponer que históricamente en México se configuró un tipo de Estado que denomina **Estado débil con sociedad fuerte**. Esta tesis es contraria a la que prevalece entre el sistema político y la coalición gobernante, incluso en la literatura dominante, la cual sostiene que en México el Estado ejerce un poder desmedido y la sociedad es débil (Escalante: 2004). Nora Hamilton (citada por Migdal: 2011, 71-72) llama la atención respecto de la presunción de que en México existe un Estado activo y fuerte, esta autora señala que esa forma de ver al Estado lo sitúa como una organización "omnipotente en razón de lo dado", sin embargo éste en la vida cotidiana aparece impotente. Hamilton pone un ejemplo: el Estado mexicano desempeña un papel importante para estimular el crecimiento económico pero actúa en dirección a no poder o no querer que el crecimiento beneficie a toda la población. En este sentido, Marilee Grindle (citada por Migdal: ídem, 72) observa un tipo de dualidad del Estado en el tratamiento de los asuntos públicos: en términos del desarrollo político el régimen mexicano se considera con capacidad de gobernar, juntas la clase política y la élite burocrática han desarrollado relaciones verticales de poder en toda la sociedad, pero a pesar de ese poder, la élite burocrática enfrenta contratiempos y limitaciones al intentar una política redistributiva, por ejemplo en las áreas rurales. Esto lleva a Grindle a establecer que en México se manifiesta una real resistencia a nivel local para impedir que los dirigentes del Estado alcancen los objetivos de política pública que se proponen.

El punto de partida de Escalante (2004, 2005, 2006, 2007, 2010 y 2011) para comprender al Estado mexicano (EM) tiene dos miradas cognitivas: 1) se trata de una mirada que se sustenta en un ejercicio de abstracción que se

integra normativamente; y, 2) la otra mirada enfatiza la existencia de un conjunto de prácticas concretas, se trata de una experiencia empírica. La primera, hace referencia a que la construcción del EM obedece a una matriz universal conceptual, desde esta postura es definido por una serie de elementos dados a priori normativos y sustentados en una racionalidad que los unifica. De surte que la debilidad o fuerza del Estado tiene que ver más con cómo se han vertebran racionalmente bajo ciertas circunstancias el poder, el territorio y la población. Este argumento presupone que los elementos o factores que definen al EM estuvieron dados al transitar del Virreinato a la República y paulatinamente se fueron interiorizando racionalmente en las prácticas y consensos sociales de los distintos grupos sociales. Es decir, la existencia del Estado mexicano se manifestó en el tiempo y el espacio a través de una cierta institucionalidad -no una totalidad institucionalidad-, de un desarrolló con lógica propia, de un imaginario colectivo que reconocía el sentido de obediencia, de un tejido simbólico que encarnó hegemonícamente en las prácticas sociales, en una serie de dispositivos de disciplinamiento racional, de la asunción de roles y desempeños gubernamentales claramente definidos, de la puesta en práctica de una serie de políticas conforme a los múltiples intereses y de una alta capacidad institucional para la distribución de los recursos de control social.

Con respecto a la segunda mirada, Escalante (idem) sostiene que no se puede conceptualizar al Estado en México sólo desde una concepción normativa que presuponga a priori la existencia de éste. Propone un argumento contraintuitivo histórico respecto de lo normativo: tras la independencia de 1810 el EM cobró significado a través de una serie de *prácticas sociales* que no buscaron institucionalizarse en torno al poder público sino que también determinaron patrones alternativos de dominación y cambio. Así la historia del EM radica en cómo se han amalgamado y codificado un espectro de prácticas y arreglos sociales específicas que responde al modo de ser histórico en concreto. Es decir, los elementos constitutivos del EM no son producto de esa idea de modernidad y racionalidad de la matriz universal conceptual, sino del resultado histórico de una serie de interacciones que en el espacio y en el tiempo fueron concatenándose en una forma específica cuya estrategia

consistió en dispersar y fragmentar el poder sobre el control de los recursos sociales. En esta interpretación la institucionalización no se instaló para racionalizar comportamientos, unificar prácticas sino para articular un sistema de intermediaciones que gestionaran la heterogeneidad de una multiplicidad de prácticas sociales. No obstante ello, Escalante sugiere que esta manera de ver al EM también requiere de apoyarse de los indicadores de la matriz universal, pero también debe intentar desarrollar unidades analíticas mesurables buscando establecer una propia lógica.

En la Ilustración 8 situamos la distinción entre la forma normativa y el modo empírico del Estado:

ILUSTRACIÓN 8 TIPOS DE ESTADO

<p>Estado Leviatán-Weberiano Visión normativa <i>Construcción del Estado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Imposición de la ley -Obediencia -Autoridad -Dominación legítima -Campo simbólico estatal 	<p>Estado Débil – Sociedad Fuerte Visión Empírica <i>Simbiosis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Obediencia por vía de intermediarios y mediaciones de distintos grupos y liderazgos -Campo simbólico de arreglos y prácticas sociales no institucionalizadas
--	--

Bajo el aspecto normativo es importante destacar que la visión dominante sobre la construcción del Estado mexicano suele ubicarse en la segunda década del siglo XIX en el contexto de la irrupción del *constitucionalismo* como efecto posterior al proceso de emancipación respecto de la monarquía española (Zoraida: 2000). La construcción constitucional del orden estatal y social tuvo una fuerte influencia de los distintos modelos políticos que ofrecían los movimientos constitucionales en Estados Unidos de Norteamérica y Francia pero de manera destacada de la constitución de Cádiz de 1812 (Lira: 1985). De esta forma el Estado ha sido visto como resultado de un largo proceso de cambios y transformaciones históricas que se expresan en las distintas constituciones políticas, de algún modo las constituciones representan el elemento crítico que explica la *idea del Estado*. La experiencia

constitucional era el crisol que amalgamaba el *pacto social* del presente inmediato viendo el futuro del mismo en una serie de instituciones que encarnarían a la nación en la figura de un nuevo orden estatal que respondía a un sistema de ideas normativas que ponían el acento en el deber ser. En síntesis la experiencia del momento político implicó reconocer la existencia de los elementos estatales y ordenarlos en el cuerpo de la Constitución Política en un sentido sincrético a partir de los distintos elementos que se tomaron de los modelos políticos imperantes que se encontraban reconfigurando el nuevo orden internacional.

Aunado a ello, la carga constitucional liberal introduce con enorme peso la narrativa de un tránsito de nuevas instituciones que nacen del colapso del viejo orden virreinato, el cual se había desplomado por la lucha insurgente. De alguna forma, las ideas dominantes de las élites locales o regionales era establecer una racionalidad en la que se presupusiera la superación de una serie de prácticas en el ejercicio del poder político centralizado que identificaban al gobierno virreinal y a la coalición gobernante que lo sostenía. Serrano (2009) agrega que en la lucha insurgente y en la hechura de las distintas constituciones se pone de manifiesto que en las regiones también se expresan los grupos populares que adquirieron experiencia para negociar como resultado de tomar las armas y de cuestionar los mecanismos centrales del poder.

Escalante (2005, 2006 y 2007) plantea que esta perspectiva normativa ha contribuido a revelar cómo los factores asociados al constitucionalismo explicaron la existencia del Estado, pero advierte que la misma se agota en decir cómo debe ser el Estado y lo que el actual momento está requiriendo es plantear cómo funciona en la realidad el Estado. Esta última interrogante exige reformular la explicación normativa, con el propósito de identificar o resituar aquellos factores o elementos que nos aproximen a tener respuestas del por qué el Estado en la realidad cotidiana muestra un cierto comportamiento que no puede ser explicado a partir de la explicación normativa constitucional. Por ello insiste, ubicar que el tipo de Estado que se creó como consecuencia del proceso de independencia y su posterior desarrollo devino en un tipo estatal

que es Estado débil con sociedad fuerte. Este modo estatal debe ser visto como un modelo cuyas funciones críticas han sido hasta la actualidad generar integración política y estabilidad, así como gestionar desigualdad e informalidad. El supuesto debilidad no entraña una deficiencia sino el marco de su alcance como tal delimitado, la debilidad ha sido una especie de solución para el tipo de legados políticos y aprendizajes sociales que articulaban los distintos acuerdos societales.

A juicio de Escalante (ídem) el Estado mexicano se debe considerar a la par de una visión de las instituciones, como un *conjunto de prácticas sociales, de un conjunto de acontecimientos concretos que son expresión de un territorio, de una trayectoria histórica del poder fragmentado*. Enfatiza que durante los siglos XIX y XX los distintos grupos dispersos en el territorio le han dado un significado distinto a las prácticas sociales y a las instituciones estatales. Escalante resalta que esas prácticas e instituciones se moldearon en función del espacio, lugar y escala. De esta forma, las funciones del Estado eran una respuesta en intensidad y alcance a la forma en que los arreglos y prácticas sociales lo requerían. Por ejemplo, Zoraida (2000) al investigar históricamente las capacidades estatales en materia fiscal durante el siglo XIX, halló que los diversos grupos de interés local influyeron determinadamente en las decisiones nacionales para limitar las competencias fiscales del Estado con el objetivo de evitar que una serie de impuestos no se cobraran a nivel local. Zoraida interpreta este hecho para establecer que los arreglos e interés locales tenían una fuerza real para configurar un tipo de Estado débil en materia fiscal. Por su parte, Edmundo O`Gorman (1996) con relación a la historia geográfica de México y los poderes locales comenta: posterior a la independencia la tendencia sobre la nueva cuestión geográfica consistió en reforzar la división cartográfica más que una nueva división política, lo que se hizo fue una serie de divisiones, de cartografías sobre mapas heredados. Interpretando este hecho histórico se puede establecer un tipo de sincretismo entre las prácticas sociales locales y las instituciones estatales con relación a no alterar los mapas heredados ya que en esos mapas (escalas) se encontraban anclados en

mercados, interés y arreglos societales sobre ellos. Sobre este mismo rasgo, Escalante (2005) citando al historiador y político Lorenzo de Zavala comenta que las élites que estuvieron cerca de la autoridad virreinal y que esperaban seguir ocupando un cargo político-administrativo se vieron impactados ante el hecho de que en aquel entonces eran setenta mil los puestos burocráticos los que habían dejado las estructuras virreinales, pero eran trescientos mil criollo que demandaban un lugar en el nuevo orden político-administrativo. Entre otras causas, Lira (1985) sugiere que en la última etapa de la nueva España los distintos grupos de interés novohispanos se insertan mediante la *nueva ordenanza de intendentes*, ello significó una redistribución del paisaje político-administrativo a nivel territorial que creó o definió intereses muy fuertes, de este modo las intendencias son la nueva base de la distribución de poder territorial (Zoraida: 2000).

A manera de ir sintetizando no se debe perder de vista que la trayectoria de la idea de Estado débil y sociedad fuerte en México forma parte de una búsqueda incesante de modernización de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado, pero debido a la fragmentación de los distintos arreglos sociales esa modernización se ha transformado en una multiplicidad de proyectos de nación opuestos. Precisamente subrayamos que la idea de debilidad que adjetiva al Estado mexicano no puede verse como una deficiencia sino como una economía política que ha hecho funcionar, en cierta sintonía, los distintos mercados y patrones de dominación institucionales junto con los arreglos y prácticas sociales que encarnan la factibilidad del orden social.

En ese sentido cuando se insiste que el Estado en México es un Estado fuerte y la sociedad es débil se está simplificando y limitando la interpretación del estado de cosas imperante. Si nos apoyamos en Rodrik (citado por Güemes, Fernández, Magnin: 2006) podemos establecer que es usual caer en el error de que el Estado es fuerte cuando despliega sus capacidades con relación al volumen operacionalizado del aparato estatal a través del coeficiente gasto público/ producto interno bruto. De igual forma es común relacionar la fuerza del Estado con referencia al número de representantes populares, altos funcionarios, jueces y servidores públicos en funciones

(Aguilar: 2006). Estos es asó porque la tesis del Estado fuerte está adscrita al modelo normativo dominante que se fundamenta en los supuestos de Hobbes y Weber: monopolio de la violencia, control del territorio, obediencia a la autoridad y dominación legítima. Esta interpretación normativa del Estado fuerte da por hecho que el Estado en México cuenta los elementos de estatalidad que plantea Oszlak (1982): 1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento dentro de un sistema de relaciones interestatales; 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y, 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación.

Es pertinente puntualizar que los elementos normativos constitutivos del Estado como el territorio, población y soberanía, así como los rasgos de estatalidad forman parte de la tesis de Escalante, pero no como *determinantes* sino que al entrar en el momento dialéctico de las distintas prácticas y arreglos sociales se moldean mutuamente en una simbiosis que se va cristalizando no de forma lineal en el tiempo. Si bien la perspectiva normativa enfatiza que el Estado como poder político se despliega en instituciones, este hecho no es automático ni en una sola dirección, antes bien son los legados y aprendizajes sociales los que introducen el elemento de *factibilidad* de las instituciones estatales. Así la articulación Estado débil con sociedad fuerte, implica, que la experiencia de creación de una formación estatal es un continuo en el espacio tiempo, en el que van adquiriendo, asimétricamente, forma los caracteres de las instituciones estatales con relación a caracteres de los legados y aprendizajes sociales, y viceversa (Escalante: 2011). De esta forma, la trayectoria histórica es decisiva para situar que caracteres han adquirido mayor fuerza y presencia, ese será el rasgo diferenciador de su factibilidad. El rasgo

de factibilidad del Estado débil en México se halla en los caracteres de una sociedad fuerte que desde la etapa del Virreinato desarrolló una específica forma de poder político.

Finalmente en México el orden social se ha venido organizando en función de un Estado débil y una sociedad fuerte. Con ello ha quedado en perspectiva que la relación entre orden y Estado resultan una cartografía en la que ciertas áreas son gobernadas bajo los presupuestos normativos del Estado, pero otros obedecen a la lógica de las prácticas y arreglos sociales de ciertos patrones de dominación que no encarnizan en las instituciones estatales.

C) ROL REGULADOR DEL ESTADO

El rol regulador del Estado en México (RREM) como países en vía de desarrollo cumple el enorme reto de transformar la acumulación de capital en una vía hacia el desarrollo equitativo. En ese sentido, el RREM se encuentra asociado a una tensión histórica respecto de la función crítica de acumulación de capital y distribución desigual de la riqueza. ¿Cómo entender esta narrativa? A partir de la crisis de la deuda en 1982 el relato ha sido el de una economía mexicana y un rol regulador del Estado en permanente transformación (Lustig: 1994). Blecker (citado en Lustig y Ros) sitúa la crisis de la deuda en el país como el gran detonador de los cambios, ello debido a los choques externos, particularmente alzas en las tasas de interés y bajas en los precios del petróleo, pero también por políticas fiscales, monetarias y cambiarias equivocadas por parte de los gobiernos. Además considera los niveles insostenibles de déficits fiscales y deuda externas, así como emisiones monetarias excesivas.

El punto a resaltar es la transición del rol regulador del Estado. De lo que se trata es de poner en perspectiva los caracteres de un Estado que desarrollaba competencias en materia regulatoria y competencias para producir y distribuir de forma directa bienes públicos en red y su transformación hacia un

Estado que sólo tiene como competencia regular en virtud que dejó de ser productor y proveedor directo de bienes públicos.

Esta transición de competencias del Estado sobre todo significó un cambio profundo en la forma en cómo se venían tomando las decisiones del gobierno en el campo macroeconómico y de las regulaciones. Los gobiernos de Miguel de la Madrid (sexenio: 1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (sexenio: 1988-1994) y Ernesto Zedillo (sexenio: 1994-2000) presupusieron un relato de las reformas económicas con el objetivo de dismantelar los principales anclajes del modelo de desarrollo de importación de sustituciones, el cual estaba sustentado en un modo de regulación que garantizaba la protección estatal sobre aquellos mercados nacionales identificados por su alto nivel de renta (Elizondo Mayer-Serra y Heredia: 2000). Este dismantelamiento del régimen intervencionista implicó la instrumentación de una serie de ajustes macroeconómicos (ídem).

¿Cuáles fueron los objetivos de las reformas económico regulatoria en México? Con base en la narrativa dominante se trató de modernizar la estructura económica del país a fin de insertarla al espacio globalizado de las oportunidades y atendiendo siempre la sinergia del modelo de desarrollo que era impulsado por los organismos multilaterales financieros a nivel internacional. Aunado a ello, la modernización económica regulatoria marchó simultáneamente a la par de un álgido y conflictivo proceso de liberalización política, apertura y profundización democrática. Sin embargo, la construcción de ambos procesos -economía y política- conllevó relatos de continuidades y ruptura, pero diferenciados en una cartografía que no termina al día de hoy por definir qué estado de cosas se está terminando y que nuevo estado de cosas está emergiendo. ¿Cuál fue la estrategia de la reforma regulatoria? Conforme al modelo de gestión pública reestructurar las funciones económicas y reducir el tamaño de Estado, así como propiciar las condiciones de una economía de mercado mediante la privatización, desregulación y liberalización de las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional.

El lenguaje de la privatización y la liberalización pretendió instalar un sistema de mercados acorde a la globalización y regulaciones internacionales. Esta visión representó un reto para las estructuras estatales de gobernabilidad, las cuales no se encontraban preparadas para asumir transformaciones en las competencias reguladoras acorde con la perspectiva de gobernar los mercados mediante un modelo de gobernanza reguladora. Si bien, la coalición gobernante tuvo cierta claridad en que el objetivo estratégico implicaría transferir al sector privado una serie de tareas como la de proveer un conjunto de bienes públicos en red mediante el despliegue de las estructuras de mercado, no calibró que un Estado regulador requería de nuevas capacidades, ya que las competencias estatales regulatorias asociadas al rol de proveedor director cambiaron drásticamente por un complejo sistema de competencias indirectas para la gobernanza de los mercados.

Para colocar en un mejor ángulo la narrativa de la reforma, precisamos que: 1) la reestructuración económica en México no se realizó en el contexto de un sistema político democrático; 2) la crisis de la deuda y la crisis fiscal del Estado -fallas de Estado- en tanto condiciones obligaron al ajuste estructural; y, 3) los efectos de la crisis y los de las reformas fueron gestionados por la coalición gobernante quien tuvo respaldo de los principales grupos de apoyo. Dicho lo anterior, tenemos que la reforma tuvo como resultado un cambio en la manera en que se toman las decisiones de las políticas económicas, pero no un cambio en el régimen. Los constreñimientos -que no necesariamente democráticos- que se enfrentaron estaban localizados en el diseño constitucional, por lo que la superación de los mismos fue posible gracias a una alianza con el partido mayoritario de la oposición.

Una forma de tener una mejor amplitud respecto de la reforma regulatoria del Estado en México parte de considerar el planteamiento de Bresser Pereira (1998). Este autor considera identificar cuatro diferentes **sectores del Estado** moderno: **1) un núcleo estratégico**, que controlan las leyes y las políticas; **2) actividades exclusivas**, estas actividades tienen como objetivo garantizar que las leyes y las políticas públicas sean respetadas y financiadas, a las agencias de regulación se les asigna esta competencia; **3) los servicios no exclusivos**,

son aquellos que el Estado suministra, pero en la medida en que no implican el ejercicio específico del poder estatal, pueden ser suplidos en un marco orientado y controlado por otras organizaciones públicas no estatales; y, **4) producción de bienes y servicios para el mercado.**

Asimismo, Bresser (ibídem) identifica que la reforma del Estado aplicable a América Latina comprende cuatro problemas interdependientes que guardan correspondencia con la situación actual en México: a) problemas económico-políticos, que tienen que ver con la delimitación del tamaño del Estado vía la privatización, publicitación y terciarización; b) problemas de redefinición del papel regulador del Estado, aquí la idea de desregulación se vincula con el mayor o menor grado de intervención del Estado en el funcionamiento del mercado; c) problema económico-administrativo, hace referencia a la recuperación de la gobernancia –governance- o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones política; y, d) problema político, trata del aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar.

Para Bresser el papel del Estado es fundamental en la promoción del desarrollo mediante una serie de modelos con el objetivo de: 1) hacer la distinción entre las actividades exclusivas del Estado y los servicios sociales y científicos; 2) diferenciar la definición de una propiedad pública no estatal entre la propiedad estatal y la privada; 3) conceptualizar las nuevas instituciones que definirá el nuevo Estado que está surgiendo; 4) trazar las principales formas de control o coordinación económica y social existentes en el capitalismo contemporáneo; y, 5) trazar la lógica del abanico de mecanismos de control que fundamenta la elección de instituciones y formas de actuación del Estado (ibídem).

Si bien Bresser se orienta a la participación del sector privado en la provisión de bienes públicos, deja en claro que la regulación del sector público no sólo es decisiva sino indispensable para la viabilidad del sistema de bienes privatizados.

Ahora bien, siguiendo a Bresser presuponemos que la reforma del Estado mexicano en materia regulatoria trató de ensamblar un nuevo rediseño entre núcleo estratégico y actividades exclusivas. Este núcleo pasó a conformar un tipo de Estado regulador con la idea de ir construyendo un gobierno de las corporaciones del mercado pero con los instrumentos tradicionales de las estructuras de gobernabilidad. En cuanto al rediseño de las actividades exclusivas las mismas se crearon suponiendo que se delimitaría su despliegue a un ámbito acotado de estructuras de gobernanza.

De este modo en México la definición e implementación del rol del Estado regulador del Estado ha tenido que ver con la intervención de las agencias reguladoras independientes en la alineación entre la acumulación de capital y bienes públicos en red. Una de las principales razones que justifican la creación de órganos reguladores autónomos para determinados sectores de la economía, en particular las industrias de infraestructura en red -energía, telecomunicaciones o transporte- era promover en teoría los intereses de los consumidores a través de una mayor competencia y mejoramiento del funcionamiento de los servicios con base en criterios objetivos tanto técnicos como económicos (López-Ayllón y Haddou: 2007 y Hernández: 2007). En consonancia con las competencias reglamentarias exclusivas del ejecutivo federal en México, se puede establecer que en distintas formas han existido autoridades reguladoras formando parte del entramado institucional del Sector Público, el rasgo distintivo de este entramado ha consistido en que las autoridades reguladoras guardaban subordinación directa con el Presidente de la República y con los Secretarios de Estado en un contexto en donde el sistema político era autoritario (Heredia y Elizondo: 2000b).

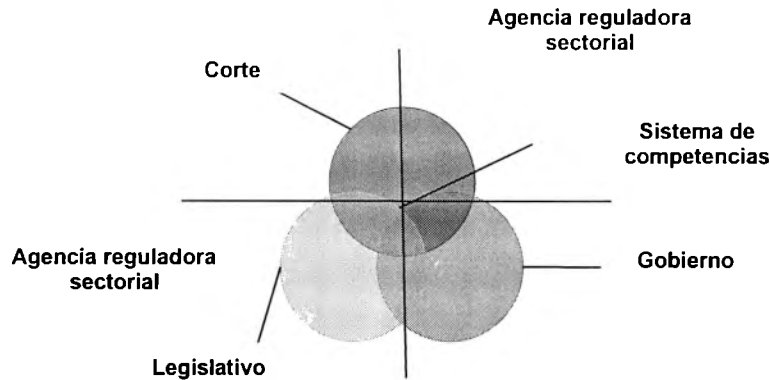
El papel regulador del Estado mediante las agencias de regulación es resultado de la reestructuración del Estado a través de privatizar, desregular y liberalizar la economía. Esta reestructuración produjo nuevas estructuras técnicamente especializadas y con independencia relativa tanto de los intereses políticos como de los intereses de los sectores que fueron privatizados o desregulados. En este contexto el objetivo, de las autoridades reguladoras independientes, sería regular el nuevo esquema de la economía

de mercado y el establecimiento de modelos de competencia en industrias con empresas dominantes. El diseño de los órganos reguladores fue pensado para garantizar un cierto grado de autonomía frente a la influencia que ejercían en la práctica los distintos factores del sistema político y frente a la presión que las empresas reguladas ejercerían sobre todo en la primera etapa de implementación las instituciones reguladoras (Elizondo: 2000). Digamos que el conjunto de ideas imperantes en ese contexto para constituir agencias, tenía como propósito conformar resultados y cambios en las políticas a fin de separar las facultades que tenía el gobierno en los campos del diseño y promoción de las políticas públicas de sus facultades regulatorias. Al aislar el ejercicio de estas atribuciones de posibles injerencias políticas y contar con un proceso legal basado en criterios técnico-económico se esperaba que los incentivos para el funcionamiento de estas nuevas instituciones estuvieran acoplados con los retos en materia de competencia y con el fortalecimiento de los derechos de los consumidores, logrando de este modo mejorar la eficiencia regulatoria y económica (López-Ayllón y Haddou: 2007).

El arreglo institucional de los órganos reguladores en México consistió en situarlos en el centro de un sistema complejo de competencias. Por un lado, se crearon agencias reguladoras sectoriales –verticales- por ejemplo la Comisión Federal de telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía; y por otro lado, se constituyeron instituciones reguladoras horizontales como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Comisión Federal de Competencia.

En la ilustración 9 se trata de esquematizar el planteamiento de sistema de competencias.

ILUSTRACIÓN 9 ACERCAMIENTO A UN SISTEMA DE COMPETENCIAS



Fuente: elaboración propia.

Debe señalarse como dato orientador que entre 1993 y 1996 se crearon cinco agencias reguladoras a las que se trasladaron del sector central competencias regulatorias de áreas estratégicas y un instituto de transparencia. Por orden cronológico son: la Comisión Federal de Competencia (CFC, 1993); la Comisión Reguladora de Energía (CRE, 1995); la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 1995); la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL, 1996); y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER, 2000). Se puede agregar a este grupo de agencias la constitución en 2002 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (López-Ayllón y Haddou: 2007).

La raíz de la grave crisis de la deuda externa se tuvo que replantear las funciones y tamaño del aparato estatal con relación a la esfera económica. Ello significó que Miguel de la Madrid entre 1982 y 1983 reformará la Constitución Política introduciendo un nuevo arreglo constitucional en los artículos 25, 26, 28 respecto del papel del Estado en la rectoría del desarrollo y de sus atribuciones en materia económica. En ese sentido, el Estado conservó la rectoría de la economía, ello significó que dejó de ser un proveedor directo de bienes público y sustituto de mercado para conformarse: como un aparato estatal regulador y

complementador del mercado. Esta redimensión tuvo como objetivos reducir los costos de transacción mediante la eficiencia y eficacia del sector público. Los artículos de la Constitución reformados dieron origen al Sistema de Planeación del Desarrollo con la finalidad de impulsar una economía mixta formada por la coparticipación del Estado, la iniciativa privada y el sector social en las actividades económicas bajo el principio de la rectoría del Estado y, se precisaron las áreas estratégicas reservadas con exclusividad al Estado. Jorge Witker (1989) identifica a esta etapa con el surgimiento de un derecho económico para la planeación del desarrollo fundamentado en el marco constitucional y legitimador del papel rector del Estado en la vida económica.

Frente a este conjunto de reformas, José Luis Méndez (1994) plantea que el expresidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) profundizó la reforma del Estado iniciada por Miguel de la Madrid (1982-1988) con el propósito de implementar un nuevo modelo de desarrollo que llamó liberalismo social. Gil Villegas (1996: 165-168) anota que Salinas de Gortari cerró el ciclo de reformas estructurales con las reformas al artículo 28 de la constitución; la primera, de ellas en 1990 con el objetivo de privatizar la banca y la segunda, en 1993 para otorgar autonomía constitucional al Banco Central¹⁶⁵. Respecto a la autonomía otorgada al Banco Central, Elizondo (1995) señala que esta nueva modalidad inició una tendencia de diseños institucionales sin contar con la experiencia y tradiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de ese tipo de arreglos. Ello puso a prueba la capacidad del Estado para una hechura de políticas sin sus anclajes tradicionales, al menos macroeconómicamente hablando. No obstante ello, se experimentó una ola de difusión para crear una gama de autoridades reguladoras con diferentes tipos y grados de autonomía según el sector a regular.

En términos globales, Méndez (ibídem) sintetiza que la reforma salinista llevó a cabo tres decisiones: 1) el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía; 2) la sustitución de un "Estado prioritario"; y, 3) el surgimiento del "Estado solidario". En esta dirección, Aguilar (1992) traza dos

¹⁶⁵ También reformó el artículo 27 de la constitución para liberalizar la propiedad en ejido y comunal.

líneas de razonamiento con relación a las reformas emprendidas por Salinas de Gortari. Por un lado, Salinas argumentó que la propiedad y el excesivo intervencionismo llevaron a la mala administración de empresas y programas. Por el otro, arguyó que un Estado muy grande, es incapaz de atender sus objetivos más importantes: sus funciones sociales y nacionalistas. Villareal (1993) sostiene que estas funciones adquirieron un nuevo rostro con el liberalismo social, éste suponía insertar a México en la era del capitalismo postmoderno, y se volvería el programa oficial de las reformas mediante dos estrategias: 1) pasar del Estado benefactor y propietario hacia el Estado solidario y promotor; y, 2) transformar la economía en dos vertientes: una reforma social que se sustentaba en una nueva política social y en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y, en un pacto político y de concertación entre los actores del proceso de cambio. Como corolario el Estado que derivó del liberalismo social, fue un Estado promotor y regulador de las actividades que demandaba el interés general.

Considero que es necesario para reforzar el argumento del rol regulador del Estado situar los rasgos generales del arreglo constitucional en esta materia. Conforme a nuestra interpretación de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se prevé un modelo de desarrollo sustentado en la existencia de una economía capitalista mixta y un Estado regulador promotor para su desarrollo. El artículo 25 dispone que el desarrollo nacional se llevara a cabo mediante la rectoría de un Estado Regulador y de Fomento sobre las actividades propias de las áreas estratégicas y las áreas prioritarias del país conforme lo demande el interés general. En cuanto a las áreas estratégicas conforme el artículo 28 la constitución prevé: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". En este mismo artículo se establece que las áreas prioritarias para el desarrollo nacional son [...] "La comunicación vía satélite y los ferrocarriles", además dispone que "el Estado ejercerá en ellas su rectoría, protegerá la

seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo a la ley en la materia”. Asimismo, el artículo 28 determina que para el cumplimiento de las competencias de regulación y fomento el Estado “contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado”. De igual forma, se interpreta del propio artículo 28 que el Estado implementará regulaciones que promuevan e impulsen al sector privado y al sector social bajo criterios de equidad social y productiva sujetándolos a las modalidades que dicte en interés público y para el beneficio general.

Este artículo establece que es el Estado quien determina el Interés general conforme lo disponen las leyes, así podrá “concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. Ahora bien, el artículo 25 de la CPEUM prevé que el Estado regulador está enmarcado en el sistema de planeación nacional del desarrollo sobre la base de un régimen democrático. En ese sentido, las competencias de cada autoridad previstas en la constitución concurrirán a la consecución del desarrollo y conforme se desprende del artículo 26 la competencia reguladora del Estado estará sustentada conforme un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

A manera de síntesis, los artículos 25, 26 y 28 que se han señalado forman parte del capítulo económico regulatorio de la constitución. En el artículo 25 la rectoría del Estado en materia económica se materializa en competencias regulatorias del Estado las cuales conforman las reglas formales bajo las cuales interactúan individuos y organizaciones respecto de los derechos de propiedad que permiten a los agentes económicos apropiarse del flujo neto de ingresos que se derivan de la utilización de recursos (Katz: 1999).

La reforma a este artículo va dirigida a modernizar y actualizar los principios de la rectoría económica del Estado, el sistema de economía mixta y la planeación democrática. La constitución ensambla la economía mixta con rectoría del Estado, en tanto que la economía de mercado o de libre competencia se regula y orienta, por la planeación democrática del desarrollo y por el ejercicio de las facultades legales de los poderes constituidos (De la Madrid: 1995). El régimen económico está constituido por una economía mixta que se encuentra prevista en el artículo 26, las características de la economía mixta son: una rectoría del Estado sobre el sistema económico, la creación de un sector público estratégico, áreas de planeación, regulación –parcial- de los mecanismos del mercado y protección estatal hacia los sectores más atrasados del desarrollo. Y el artículo 28 introduce facultades para garantizar la competencia económica con la finalidad de prohibir la existencia de monopolios (Katz: 1999).

En la tabla 13 se transcriben los artículos 25, 26 y 28 para su comparación.

TABLA 20

Fundamento constitucional del Estado Regulador en México		
<p>Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.</p> <p>El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.</p> <p>Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.</p> <p>El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.</p> <p>Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.</p>	<p>Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.</p> <p>En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.</p> <p>Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen.</p>

Fundamento constitucional del Estado regulador en México

<p>Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.</p> <p>Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.</p> <p>La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.</p> <p>La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.</p>	<p>En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p>B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.</p> <p>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.</p> <p>El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.</p>	<p>insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.</p> <p>No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.</p> <p>El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.</p>
--	--	--

Fundamento constitucional del Estado regulador en México

	<p>Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p>El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.</p> <p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia</p>
--	---	--

Fundamento constitucional del Estado regulador en México

Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

Fundamento constitucional del Estado regulador en México		
		<p>Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.</p> <p>La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.</p> <p>Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.</p>

La desregulación se sostiene como el tema central dentro de la narrativa del nuevo rol regulador del Estado. Esta narrativa no implicó sólo una decisión de modernización económica a nivel macroeconómico, como ha venido justificado el discurso de la coalición gobernante, fue sobre todo, un rediseño de economía política respecto de potenciar nuevas áreas para la acumulación de capital acorde con el realineamiento y alianzas entre el poder económico y el poder político en el ámbito nacional que respondían a la nueva geografía económica internacional. Bajo esta lógica de economía política la desregulación significó un hecho crítico porque llevó a cabo la dispersión del poder concentrado de una multiplicidad de mercados que habían generado poder social en las redes de articulación del sistema político. La élite gubernamental pensó que dispersando los mercados históricos –heredados- asociados al control de los factores informales del régimen e introduciendo estructuras de mercado limitadas como competencia, regulaciones y derechos de propiedad se replantearían las bases de legitimidad y control del presidencialismo mexicano. No necesariamente se planteó obtener resultados en términos de eficiencia económica.

Estratégicamente la desregulación redistribuyó mercados y renta pero lo hizo de forma desigual, presuponiendo con ello que se fortalecería al nuevo Estado regulador y promotor del desarrollo. La estrategia de la reforma puso en marcha la dispersión, fragmentación y sustitución de los mercados politizados por una economía de mercado, lo que implicó que la coalición gobernante pusiera en marcha un modelo de gobernanza reguladora, una forma de configurar constitucionalmente un Estado regulador. Resultó interesante apreciar que la visión tecnocrática del bloque en el poder no dimensionó aquello que Harvey (2001) identifica del capitalismo como una tendencia a la fragmentación. Ante lo cual presuponemos que el modelo regulador de Estado reestructurado en México se ha visto expuesto a dos tipos de fragmentaciones: una asociada con la estrategia de despolitizar aquellos mercados en manos de grupos de poder corporativos y clientelares, y el segundo, que hace referencia a que el proceso de acumulación de capital se logra fragmentando y produciendo diferencias.

D) CAPACIDADES DEL ESTADO Y ÁREAS DE RIESGO

Ensamblando ideas

El objeto de estudio de esta investigación consistió en problematizar¹⁶⁶ la relación entre capacidades estratégicas del Estado (CEE) y las áreas de riesgo (AR) en México a la luz de un conjunto de problemas económico regulatorios (PER) que identifiqué como: 1) poder concentrado de mercado (PCM); 2) riesgo y opacidad (RO); 3) debilidad sistémica de las autoridades reguladoras (DSAR); y, 4) débil evaluación del desempeño (DED). Al problematizar esta relación hallamos que la dotación de capacidades estatales regulatorias -en tanto competencias- asignadas a las agencias de regulación tenía que ver con el tipo de Estado que se conformó como producto de las reformas estructurales en materia regulatoria que el gobierno federal implementó en las últimas décadas del siglo XX. En mi perspectiva los proyectos de modernización económica y gubernamental implementados pusieron en marcha un debate que

¹⁶⁶ Es decir llevar a cabo un ejercicio cognoscitivo.

centró más la discusión en las formas de gestión que en el tipo de Estado que se requería instalar. Al analizar estos cuatro puntos críticos asociándolos con el marco general de problemas endémicos que enfrentan los poderes públicos en prácticamente todos los órdenes de la vida social cobró sentido la interrogante que se formuló respecto de, ¿Qué tipo de reestructuración experimentó en Estado en México?

He señalado que a partir de reformas a la Constitución Política realizadas en los 80s, ésta reestructuración significó la configuración de un Estado regulador para la gobernanza de un tipo de capitalismo regulado en transición entre formas tardías y espaciales¹⁶⁷. Presupongo que el carácter tardío buscó incorporar en la lógica de las reformas un tipo de capitalismo regulado por el Estado que propiciará las condiciones para el desarrollo de corporaciones nacionales hacia un ámbito multinacional, al mismo tiempo, el carácter espacial del capital se asoció a la globalización, esta dinámica espacial implicaría un desplazamiento de la acumulación industrial a una acumulación sustentada en factores asociados al conocimiento y la información que irían situando y resituando en forma asimétrica las distintas escalas geográficas del capital en México. Sin embargo, esta transición sobreestimó que México no había aún desarrollado las formas de un capitalismo industrial o fordista y sin embargo, las reformas pretendieron llevar al país hacia un tipo de capitalismo posfordista o postindustrial.

Es necesario relacionar este carácter tardío espacial del capital con dos aproximaciones verificables. Una primera aproximación tiene que ver con la Multinacional mexicana CEMEX, esta corporación contó con las condiciones estatales para desplegar su capacidad competitiva con la finalidad de insertarse en el mercado global del cemento, para ello tuvo necesariamente que fijar anclajes industriales territoriales en distintas escalas geográficas. De alguna forma esta multinacional puede referenciar el paso de un modelo

¹⁶⁷ Esta modalidad de capitalismo lo definí como una relación social que busca expresarse mediante corporaciones nacionales y multinacionales que en el ámbito espacial ponen en juego los nuevos factores de acumulación y que necesariamente para gobernar los desequilibrios creados por la lógica del beneficio por el beneficio de las corporaciones industriales y los mercados financieros necesitan de un Estado esencialmente con tareas de regulación.

fordista a un modelo posfordista, pero su carácter sería un intermedio entre estas dos formas debido a la naturaleza de las mercancías que produce, pero sobre todo porque produce insumos para el desarrollo de los distintos sectores económicos e industriales. La segunda, puede mirarse a través de TELMEX, esta multinacional recibió todos los beneficios del aparato estatal para su conformación como monopolio privado y puede ser situada como resultado de la transición al modo de producción posfordista, sus anclajes han sido la innovación tecnológica y el desarrollo de conocimiento en las telecomunicaciones, y aunque, su rol en el desarrollo de los sectores económicos es estratégico, juega aún un rol mucho más crítico ya que se le transfirió la responsabilidad de producir y proveer bienes públicos en red para la población.

De lo anterior se desprende que las reformas estructurales promovieron un sistema de ideas con la finalidad de movilizar una narrativa que diera cuenta de que la modernización en México podría mirarse a través de sus corporaciones multinacionales. En ese sentido, las reformas fueron selectivas suponiendo que generarían un ciclo virtuoso y una sinergia que iría encontrando los nodos y bucles para el desarrollo del país.

Bajo este cuadro de cosas y en conexión con los problemas económico-regulatorios que he señalado, la relación entre capacidades estratégicas del Estado y áreas de riesgo adquirió una profunda relevancia. ¿Cómo se estableció dicha relevancia?. A nuestro juicio a través de poner nuevamente en el primer plano al Estado. Pero no se trata sólo que el regreso del Estado se deba exclusivamente a su debilidad asociada a los problemas regulatorios, sino a una compleja trama de aspectos que recoge acertadamente Escalante (2006):

La debilidad del Estado mexicano es un lugar común, algo que se da casi por descontado. Es curioso. En los últimos meses, sin que mediase ninguna discusión seria, hemos descubierto todos que tenemos un Estado débil, de instituciones frágiles e ineficaces. No es precisamente una novedad —no tendría por qué serlo— pero se habla de ello con un sentido de urgencia que llama la atención, sobre todo porque hasta hace poco era casi unánime la idea contraria: el enemigo para casi todos era el Estado que asfixiaba al mercado, que inhibía las iniciativas de la sociedad civil y en la práctica hacía imposible la existencia de una verdadera ciudadanía. Cuento docenas de artículos con una preocupación parecida. En el

polo liberal Jesús Silva-Herzog, por ejemplo: "El desfallecimiento del Estado es el problema más serio del país. Me atrevo a decir que el restablecimiento de su salud será el reto más importante del gobierno entrante". También Luis F. Aguilar: "La debilidad democrática es debilitamiento del Estado mismo. Y la sociedad pierde la confianza en un gobierno democrático que condena al Estado mexicano a ser extorsionado, manipulado, desfigurado, inútil. A dejar de serlo". O Federico Reyes Heróles: "Los principales actores parecieran no percatarse de que ese Estado, maltrecho y dañado, es la embarcación en que vamos todos". En otro tono, más beligerante, Jaime Sánchez Susarrey: "La esencia del Estado, como señalaba Max Weber, es el monopolio de la violencia física legítima. Ahí donde ese monopolio se rompe, el Estado empieza a desintegrarse" [...] María Amparo Casar: "De la misma manera que tenemos una economía informal, tenemos también un sector amplísimo de la política que sigue sumido en la informalidad. Uno de los ámbitos más refractarios al cambio ha sido el de la negociación política. En lugar de negociar agendas legislativas y programas de gobierno lo que seguimos negociando es la legalidad".

De acuerdo a lo anterior, la paradoja que subyace es que el Estado, es a la vez, el problema y la solución. En todo caso el debate nacional ha puesto en marcha una nueva narrativa -influenciada por la discusión internacional- que busca recuperar, reinsertar y reubicar la importancia del Estado tanto en los temas de gobernabilidad -principalmente- como en la gobernanza del capitalismo. Es decir, problematizar la relación entre capacidades del Estado y áreas de riesgo a la luz de los PER resulta crucial para recuperar al Estado como **bucle detonador** de las ventajas del **espacio regulativo**¹⁶⁸. A nuestro entender los progresivos cambios en la legislación económica regulatoria impulsados entre 2000 y 2010 por el gobierno federal no logran vincular los PER con las cuestiones asociadas al régimen de acumulación y al modo de regulación. Por ejemplo, vimos que Urzúa (2008 y 2009) infirió que el poder concentrado de mercado está impactando en la reducción del bienestar social de la población y ello se debe a la ineficiencia de las políticas públicas de regulación para generar condiciones de competencia en los mercados y el control de los precios de los productos básicos y de los servicios universales en red. Desde esta visión se puede interpretar que Urzúa intenta poner en perspectiva los resultados que están produciendo las capacidades estatales de regulación. Sin embargo, la concentración de poder de mercado es un fenómeno que puede tener mayores recursos explicativos si se explora desde

¹⁶⁸ Qué elementos confluyen en el espacio regulativo: 1) los contextos políticos y jurídicos nacionales; 2) el momento histórico; 3) la estructura organizacional; y, 4) el carácter de los mercados y la naturaleza de las arenas en cuestión. Ver la sección en esta tesis dedicada al espacio regulativo.

el régimen de acumulación. Si tenemos en cuenta que el PCM implica en términos generales la influencia que tienen las empresas en determinar el precio de equilibrio de los bienes y servicios y, se interpreta este hecho como efecto de la dinámica asimétrica que se produce en las transformaciones conjuntas y compatibles en las normas de producción, distribución y consumo. Entonces se puede establecer que la concentración de mercado en México es consecuencia del tipo de régimen de acumulación, es decir, esta concentración garantiza la reproducción del sistema económico desigual, porque revaloriza al capital sin tener que, negociar con el Estado los términos de las estructuras de competencia, ni igualar las tasas de beneficio equitativo entre los agentes del mercado como sugiere Jessop (2008). Por el contrario siguiendo a Sandoval (2007) los jugadores dominantes en el mercado determinan la tasa de beneficio por el nivel de rentas que obtienen del tipo de estructuras de regulación que implementa el Estado. En este sentido, la correlación entre poder concentrado de mercado y el régimen de regulación sitúa que las reformas estructurales, al trasladar al mercado las funciones de productor y proveedor tanto de los bienes y servicios públicos básicos y los derechos universales en red, tuvieron como objetivo garantizar la reproducción de acumulación de capital.

Otro ejemplo se puede asociar con la identificación que hace la Auditoría Superior de la Federación (ASF) respecto de las áreas de riesgo y opacidad. De acuerdo a los criterios de fiscalización en el uso de los recursos públicos las *estructuras de regulación* en México, así como las facultades de supervisión del Estado sobre el cumplimiento de las *obligaciones que el sector privado* deben cumplir con relación a la producción y provisión de bienes públicos están constituyendo áreas de riesgo y opacidad. A nuestro juicio la valoración de riesgo que hace la ASF representa una innovación de gran importancia tanto teórica como práctica para llevar más allá la función del poder público de fiscalizar el uso de los recursos. El alcance de esta innovación por parte de la ASF entraña un profundo ejercicio de fiscalización de las estructuras del mercado por parte de un poder público instituyente¹⁶⁹. Sin embargo, dicho

¹⁶⁹ La idea de poder instituyente la tomamos de Castoriadis, Cornelius (1975). La institución imaginaria de la Sociedad. Tusquet: Buenos Aires; y de Antonio Negri y Michael Hardt (2009). Imperio. Paidós: Buenos Aires. Con ella queremos establecer que el poder público no busca construir respuestas para sí, sino respuestas que se encuentre en el imaginario colectivo, en la construcción social del poder.

alcance se encuentra limitado porque asocia la valoración de riesgo con la inadecuación de los marcos regulatorios y con los factores de gobernabilidad. Por el contrario, la idea de riesgo está imbricada con el modo de regulación porque éste es el resultado de la articulación entre formas institucionales o estructurales cuyo objetivo es canalizar la reproducción económica. De esta forma, el riesgo está articulado en torno a los modos institucionales de regulación ya que, por un lado, tienen que garantizar la reproducción de capital, y por el otro, supervisar que los servicios públicos privatizados se proveen con carácter universal.

Ahora bien, considerando lo anterior se puede sugerir a partir de (Brenner: 2001 y 2004) que los problemas económico-regulatorios en México tienden a responder a una dinámica desigual en las escalas y en los patrones de acumulación del capital. En este sentido siguiendo a Smith (citado por González: 2005) el capitalismo alrededor de las escalas encuentra su coherencia en cierto consenso entre los actores principales para llevar a cabo su proyecto alrededor de ese espacio. En consecuencia el espacio regulativo en México correlaciona bajo distintas formas y dinámicas las capacidades del Estado y las áreas de riesgo, y éstas a su vez, establecen inferencias explicativas con el tipo de régimen de acumulación y el modo de regulación. A partir de ello, también se puede plantear que la construcción del espacio regulativo se ha venido conformando en torno a las interacciones entre instituciones y actores como sugiere Scharpf (1997). Así mismo, Tsebelis (2006) se trata de poner en juego constreñimientos institucionales y capacidades de veto de los actores. Dada la multiplicidad factores en interacción en este espacio se está generando una enorme presión, para ir más allá de la gestión de las regulaciones de precios y tarifas en el mercado: constituirse como un espacio para gobernar al capitalismo.

Aunado a ello, también es cierto que con la idea de bucle se pone en movimiento una dinámica específica para decantar el proceso político (PP) y el proceso de formulación de las políticas públicas (PFP). Se trata sobre todo de posicionar los problemas económico-regulatorios en una relación dialéctica entre la idea de bucle y espacio regulativo. Esto es así porque esencialmente

las capacidades estatales regulatorias de las áreas de riesgo son resultado de la forma en que se calibran el proceso político y el proceso de las políticas públicas. Sandoval (2007 y 2009) al analizar los resultados que han dejado las privatizaciones en México sostiene que es clave situar que estas se realizaron bajo un régimen político profundamente autoritario, aunque advierte que es necesario modular la narrativa dominante, la cual plantea que las privatizaciones se llevaron a cabo durante un proceso de transición, mismo que logró introducir ciertos resortes democráticos. Al respecto Dejan Mihailovic (2003: 221, apoyándose en Elster y Offe) sugiere que:

El "proceso de transición" ya ha confirmado la opinión de muchos autores que argumentaban que la transición a la democracia y su consolidación junto con las reformas económicas radicales, es decir, la transición a una economía de mercado, no puede ser realizada con éxito simultáneamente porque esas dos transiciones plantean demandas contradictorias y alientan expectativas diferentes.

En conexión con esta idea del proceso de transición que propone Mihailovic, podemos inferir que el proceso político de las reformas estructurales regulatorias impulsado por la coalición gobernante fue en cierta medida contradictorio, en sus objetivos y expectativas en comparación, con el proceso de formulación de las políticas públicas. El proceso político encausó una serie de decisiones estratégicas para la reestructuración de la economía y el Estado sobre una base de rasgos autoritarios reforzando para ello a las estructuras de gobernabilidad. En cambio, a través del proceso de las políticas públicas, sí se diseñaron e implementaron las estructuras de gobernanza del mercado – regulaciones, agencias de regulación, competencia, derechos de propiedad, redes-. En este escenario es el proceso político el encargado de dotar de capacidades estatales a las estructuras de mercado. Ante lo cual es explicable como es que se han ido conformando los problemas económicos regulatorios en el país.

Ante esta realidad la visión de la coalición gobernante ha pretendido hacer del espacio regulativo un punto de interacción, que busque reforzar los vasos comunicantes, entre el núcleo estratégico del Estado y las actividades exclusivas. No obstante ello, las sinergias del espacio regulativo se encuentran

operando una serie de procesos con distintas intensidades respecto de la relación que se genera entre capitalismo tardío incompleto y el poder público instituyente.

Este espacio regulativo se ha ido configurando mediante una serie de reformas al marco legislativo en materia económico-regulatoria. Principalmente las reformas han sido propuestas desde el poder ejecutivo federal, pero también ha sido el Congreso de la Unión quien ha promovido una amplia participación de múltiples actores relacionados con los temas regulatorios a efecto de discutir y analizar aquellos temas prioritarios para el mejor desempeño de los órganos reguladores. Una muestra de ello, es la Iniciativa de Reformas para el Fortalecimiento de los órganos reguladores presentada en febrero de 2011 en la Cámara de Diputados federal por la Comisión Especial para la Competitividad. En la exposición de motivo de dicha iniciativa se resalta que las regulaciones constituyen el espacio detonador para desarrollar competitividad y distribución de la riqueza, sin embargo, en el mismo documento se diagnóstica una grave ineficiencia en el desempeño de las regulaciones. Aunado a ello, las regulaciones son vistas como el espacio de interacción entre instituciones y mercados. Pero enfatiza la iniciativa que esta interacción depende de que el Estado genere las estructuras básicas de funcionamiento tanto de las instituciones regulatorias como de las instituciones del mercado –derechos de propiedad, seguridad jurídica-. Aunado a ello, la iniciativa plantea que el Estado debe corregir las fallas que se derivan de esa intensa interacción a través de arreglos institucionales –agencias reguladoras-. Desde luego, llama la atención que en dicha iniciativa sólo se circunscriba el problema de la ineficiencia regulatoria al ámbito institucional:

Considerando las mejores prácticas internacionales, estos arreglos tienen que ver con la existencia de un mandato claro y explícito, una gama suficiente de atribuciones, grados importantes de autonomía, así como la suficiencia de recursos humanos y económicos. Sin estas características, el regulador pierde capacidad para cumplir con el objetivo de política pública que le ha sido encomendado [...] Por otra parte, debido a que gozan de mandatos delegados con importantes espacios de discrecionalidad, autonomía y poder, los reguladores deben ser transparentes y rendir cuentas a los poderes públicos y la sociedad de forma efectiva, mostrando que privilegian el interés público en todo momento. Estos arreglos deben guardar un equilibrio que sólo se logra mediante una adecuada ingeniería institucional [...] Los Órganos Reguladores mexicanos, en general, son sumamente frágiles a causa de su mal diseño institucional. Prácticamente todos

presentan carencias e insuficiencias evidentes respecto de su mandato, atribuciones, autonomía y recursos económicos y humanos. Son también, en lo general, poco transparentes y tienen un bajo nivel de rendición de cuentas, lo que impide evaluar si están cumpliendo su mandato. Esto explica, en parte, el déficit de desempeño de los reguladores y, en algunos casos, la baja legitimidad y credibilidad de la que gozan¹⁷⁰.

Para ejemplificar las perspectiva sobre las capacidades regulatorias hare referencia a cuatro fenómenos regulatorios planteados por Oszlak (2004: 1): poder concentrado de mercado; 2) riesgo y opacidad; 3) debilidad sistémica de las autoridades reguladoras; y, 4) débil evaluación del desempeño suelen ser vistos como un *déficit en las capacidades institucionales de regulación*. Con esta idea de déficit se busca establecer una correlación entre funciones de regulación –áreas de riesgo- y condiciones institucionales –capacidades estatales- más próxima al ámbito de la gobernabilidad. Si bien la naturaleza de los problemas económico regulatorios en México responde más al campo cognoscitivo del gobernar en gobernanza, no obstante, entrañan una compleja trama entre el proceso político y el proceso de las políticas públicas.

Entonces, esos problemas económico-regulatorios no se pueden reducir a cuestiones del mercado en el ámbito de la competencia, precios y tarifas, ni a las condiciones de acceso y apertura de los mercados a fin de generar mayores condiciones de competitividad. Por el contrario dichos problemas responden, al complejo proceso de ensamblar un modelo de desarrollo, a partir de alinear la acumulación de los nuevos factores de la acumulación y la producción y distribución de bienes públicos en red.

Para finalizar esta argumentación volveré a señalar que el papel estratégico que se adjudica a las capacidades estratégicas del Estado está relacionado con el momento actual de recuperar y recolocar al Estado, en tanto *espacio* productor de bucles de aprendizaje en la interacción, cooperación y conflicto entre actores económicos e institucionales que se despliegan precisamente, en el espacio regulatorio.

¹⁷⁰http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisioneslxi/002_especiales/017_competitividad/08_iniciativas (Consultada abril de 2001)

E) ESTADO REGULADOR ARCHIPIÉLAGO

El paso del Estado positivo al Estado regulador (ER) en México es uno de los cambios más drásticos que introdujo la enajenación de activos públicos hacia el capital privado. En la tabla 21 se puede apreciar que entre 1982 y 1990 de las 1155 empresas del sector público paraestatal fueron vendidas 875. Ello significó que el Estado liberalizará los mercados de la intervención directa del sector público para asumir un nuevo rol que se circunscribiría sólo a la tarea de regular los mercados.

TABLA 21 EMPRESAS PÚBLICAS PARAESTATALES PRIVATIZADAS

Año	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria del gobierno	Total
1982	102	744	231	78	1 155
1983	97	700	199	78	1 074
1984	95	703	173	78	1 049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990 ^a	82	147	51	0	280

Fuente: Nora Lustig (1994)

Sugiere Pardo (2010) que las privatizaciones se realizaron incrementalmente: a) de 1983 a 1985, el Estado calificó como improductivas e ineficaces a muchas entidades públicas justificando el cierre de las mismas. b) de 1986 a 1988 se privatizaron empresas pequeñas y medianas; y, c) a partir de 1988, la privatización se concentró en las empresas más grandes y estratégicas para la economía del país como: Telmex, Cananea, las líneas aéreas y el sector bancario, entre los casos más representativos. Estas decisiones en materia de políticas públicas regulatorias dieron como resultado que el sector público paraestatal se redujera de 1,155 en 1982 a sólo 195 en 1996, y que la inversión pública total se redujera de 8% del PIB en 1982 a 3.6%

en 1992¹⁷¹. A decir de Méndez y Rose (citados por Pardo: 2010) la magnitud de estos cambios no sólo obedeció a una cuestión de eficiencia y reordenamiento de la economía, pues muchas de estas empresas eran rentables, sino también a un cambio en el paradigma del Estado.

Si bien a la par del proceso de privatización, el gobierno federal puso en marcha el Programa de Desregulación Económica que tuvo como objetivo eliminar y renovar las distintas regulaciones que afectaban negativamente la productividad y la competitividad en los sectores más expuestos a la globalización. Pero el caso, es que el diseño de la desregulación asociado con el alcance de las privatizaciones fue muy estratégico para la coalición gobernante, dado que les permitiría ajustarse la nueva dinámica nacional en el entorno internacional económico. Aguilar (1996) plantea que la estrategia de desregulación y privatización permitió incluso liberalizar algunos sectores exclusivos del espacio público, que se habían reservado hasta entonces al Estado: transporte (1989-1990), electricidad (1992-1993), transportación marítima (1991-1993), reforma a la tenencia de la tierra (1992), gas natural (1995) y telecomunicaciones (1990), entre otras. De esta manera, el redimensionamiento del Estado se manifestó, en una primera etapa, como un desmantelamiento del complejo y extenso aparato de gobierno, privatizándolo o desregulándolo.

Una vez que la coalición gobernante privatizó las empresas de servicios públicos y liberalizó prácticamente todos los sectores económicos en los que participaba de forma directa, promovió una estrategia de políticas públicas de regulación a fin de establecer nuevos esquemas de regulación de los servicios públicos de . A juicio de Jordana y Levi-Faur (2005) la aparición del Estado regulador en México obedeció a una tendencia por adoptar el modelo de la Nueva Gestión Pública que provenía de la experiencia anglosajona, el cual se distinguía por el impulso de conformar estructuras mínimas especializadas para

¹⁷¹ La evolución del PIB durante la década de los 80s y 90s puede verse en el cuadro 9.

la gestión de los asuntos económicos. En la tabla 22 se puede seguir la evolución de las agencias de regulación en México, se puede observar que en los 90s se intensificó el proceso de instalación de las mismas.

TABLA 22 AGENCIAS DE REGULACIÓN EN MÉXICO

Sector	Nombre	Siglas	Fecha de creación	Autonomía (diferenciada)	Periodo del mandato
1. Competencia	Comisión Federal de Competencia	CFC	1992	1992	10
2. Telecomunicaciones	Comisión Federal de Telecomunicaciones	COFETEL	1995	1995	-
3. Electricidad	Comisión Regulatoria de Energía	CRE	1995	1995	5
4. Gas	Comisión Regulatoria de Energía	CRE	1995	1995	5
5. Valores	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	CNBV	1946	1995	-
6. Servicios financieros	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	CNBV	1925	1995	-
7. Banco Central	Banco de México	Banxico	1925	1993	6
8. Protección de alimentos	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	COFEPRIS	2003		
9. Farmacéuticos	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	COFEPRIS	2003		
10. Medio ambiente	Procuraduría Federal de Protección al ambiente	PROFEPA	1992		-
11. Agua	Comisión Nacional del Agua	CNA	1989	1989	-
12. Mejora regulatoria	Comisión Federal de Mejora regulatoria	COFEMER	2000	2000	

Fuente: Levi-Faur, David y Jordana Jacint (2009).

El rasgo distintivo de la transición hacia el Estado regulador en México es su configuración hacia un modelo del gobernar sustentado en las estructuras de gobernanza, principalmente a través de las regulaciones y órganos reguladores. El perfil bajo el cual se articulan regulaciones e instituciones de regulación se diseñó entorno a un sistema complejo de competencias, jerarquías y estructuras, pero en conexión con los anclajes tradicionales de gobernabilidad¹⁷². A pesar de engranar este nuevo régimen de regulación al marco de gobernabilidad del sistema político, se puede establecer que el bloque en el poder valoró que el Estado regulador debía constituir el mecanismo central para gobernanza al capitalismo regulador y a los riesgos que de él derivaran (Levi-Faur: 2003, 2005; Jordana: 2005; Levi-Faur: 2005, Hood, Baldwin y Rothstein: 2006; Ramiò: 2007; Jordana y Ramiò: 2009; Majone: 1993, 1999, 2004, 2010 y Vallespín: 2010). Asimismo, resultaba fundamental no perder de vista que el proceso hacia el ER será resultado de un proceso de reescalonamiento y redimensión de sus competencias y capacidades en función de los nuevos factores de la acumulación del capitalismo: innovación tecnológica, sociedad de la información, economía del conocimiento, sistema financiero y bloques regionales (Harvey: 2004, 2003 y 2007; Jessop: 1998, 1999, 2004 y 2008; Castells y Hall: 1994; Castells: 2005; Brenner: 2001 y 2004; y Appadurai: 2001).

Ante estas transformaciones del Estado en México, Elizondo Mayer-Serra (2002) se plantea una interrogante fundamental, ¿qué tipo de Estado se desarrollo después de las reformas estructurales que implementaron los presidentes Miguel de la Madrid (sexenio: 1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (sexenio: 1988-1994) como reacción a la crisis económica que inició en 1982?. Elizondo sugiere, tomar en cuenta que la reforma implicó una serie de cambios emprendidos desde arriba, mismos que se realizaron haciendo uso de las amplias facultades discrecionales y metaconstitucionales del ejecutivo

¹⁷² Hemos visto que los anclajes o estructuras de gobernabilidad son los partidos políticos, los grupos parlamentarios, los grupos económicos, los grupos de interés, las elites burocráticas; así como, ciertos diseños o constreñimientos institucionales y mecanismos de distribución del poder.

federal, aunado a ello. Sin embargo, apunta que dichos cambios no vinieron aparejados con el desarrollo de mecanismos institucionales que limitaran el poder discrecional del ejecutivo y que permitieran mayor estabilidad a las nuevas reglas del juego, así como garantizar certidumbre a los inversionistas. Y así responde: que bajo este rasgo, las reglas del juego eran definidas y modificadas por el poder autónomo del presidente. Este aspecto es sumamente relevante para comprender que desde ese poder se definían los derechos de propiedad y se moldeaba en consecuencia el carácter capitalista del Estado. Estos derechos de propiedad eran encarnados en quien ejercía la titularidad del Estado y no se concebían como derecho natural en referencia a los países anglosajones. Elizondo Mayer-Serra (ibídem) plantea que las reformas promovieron un ***Estado sin anclajes institucionales***, ello es explicable por el limitado carácter democrático del sistema político mexicano, en esta explicación cabe que la diferenciación de beneficios por el crecimiento económico estaba dada por las estructuras corporativas controladas desde arriba. Este autor enfatiza que los arreglos políticos que se derivaban del sistema político hizo posible desarrollar cierto poder infraestructural para movilizar recursos sociales y establecer un marco regulatorio para un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, bajo el cual sería el propio Estado quien crearía los mercados para la distribución de oportunidades sin que ello implicará tener una experiencia de competencia con el sector privado. Esta circunstancia generó una serie de escenarios que carecían de frenos institucionales, limitándose sólo por la conveniencia política.

La respuesta que da Elizondo Mayer-Serra es determinante para comprender porque se obtuvieron ciertos resultados de las reformas, es decir, porque emergieron los problemas económicos regulatorios que hemos señalado en las secciones anteriores.

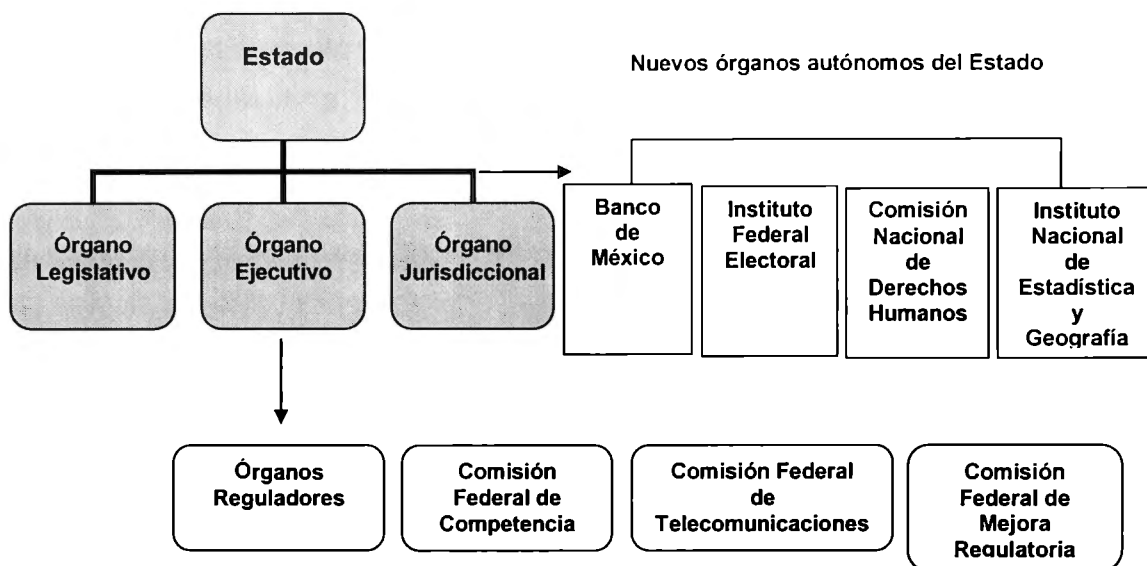
Ahora bien, el reescalonamiento estatal como Estado regulador en México no ha sido exclusivamente producto de la modernización del sector público, como suele interpretarse desde la perspectiva de la nueva gestión pública, ha sido principalmente resultado de los nuevos factores de acumulación de capital y de la interacción entre instituciones y actores

articulados en torno a un modelo de desarrollo sustentado en una economía de mercado. De ahí que el Estado regulador sea una respuesta a través de políticas reguladoras y autoridades de regulación para la gobernanza del mercado. Sin embargo, la forma en que se han vertebrado regulaciones, competencias, gestión y estructuras regulatorias han configurado una zona de archipiélagos, en tanto no se encuentran mínimamente vinculados, además de una limitada incidencia en el mejoramiento del desarrollo y una incapacidad para desarrollar y fortalecer los mercados, y por ende, sin una sinergia claramente definida hacia el proceso de creación de valor público.

Pardo (2010) sugiere que al analizar el giro en materia de regulación es central tener en cuenta que se está hablando de un cambio en el modelo económico debido, entre otras razones, a la necesidad de adoptar una política explícita de competencia económica como resultado de la creciente interdependencia comercial e industrial que se materializa en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Acuerdo que en el capítulo XV prevé el tema de la regulación como condición indispensable para la "política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado". Ello explica, (Pardo 2010) porque emergen en el país una serie de instancia gubernamentales especiales encargadas de la tarea reguladora, buscando ante todo que las decisiones derivadas de éstas instancias resulten acordes tanto con los criterios internacionales como con la legislación mexicana.

En la Ilustración 10 se muestra la estructura que ha venido adquiriendo el Estado regulador.

ILUSTRACIÓN 10 UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO REGULADOR ARCHIPIÉLAGO¹⁷³



Fuente: elaboración propia.

Para ubicar el carácter archipiélago del Estado regulador analizamos la política pública de privatización de la empresa Teléfonos de México, a partir del análisis de las características de este proceso se podrán apreciar la dimensión de los problemas económicos-regulatorios con relación al ERA. Mariscal y Rivera (2007) plantean haciendo referencia a Wallsten (2000 y 2002) que la “secuencia en los procesos de reformas es una variable significativa para el subsiguiente desarrollo del sector”. Anotan que la secuencia que siguió el proceso de privatización de Telmex presentó los siguientes momentos: primero, se privatizó la empresa paraestatal mediante una concesión que en los primeros siete años gozó de exclusividad; y, segundo, después de un lustro se promulgó la ley Federal de Telecomunicaciones y se estableció la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Rivera (2007) sugiere que la política pública de privatización del monopolio público Teléfonos de México, se implementó bajo un régimen de telecomunicaciones transitorio excepcional que tuvo las siguientes características: único proveedor de servicios de telecomunicaciones en el país, por un tiempo de seis años, con beneficios tributarios y tarifas fijas

¹⁷³ Aclaremos que el número de agencias de regulación son aproximadamente quince, para propósito de la ilustración sólo mencionamos tres.

en el título de concesión. Este autor sostiene que estas características le aseguraron altas tasas de rentabilidad. Así mismo Rivera, puntualiza la secuencia del proceso: en 1990, se privatiza Telmex; la Comisión Federal de Competencia (CFC), se crea en 1994; en 1995, se promulga la Ley Federal de Telecomunicaciones; la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) fue constituida en 1996; y, en el 2000 surge la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). A partir de esta secuencia Rivera argumenta que el proceso secuencial en México resultó atípico a los estándares que sugiere la CEPAL. Para esta institución el éxito de un proceso privatizador se introduce necesariamente en un conjunto de etapas cuidadosamente preparadas y adecuadas con el objetivo de que a todo proceso de privatización debía precederle la promulgación de una ley que defina las reglas del juego y se establezca una agencia reguladora con facultades y recursos suficientes para aplicar la normatividad; paralelo a este proceso se formuló como necesario el establecimiento de una dependencia encargada de velar por la competencia. Otro elemento de vital importancia que debe considerarse en los procesos de privatización son las restricciones democráticas (Vargas: 1997), como se observa, el proceso secuencial de la privatización de Telmex no enfrentó restricciones democráticas. A su vez, Mariscal (2010) sostiene respecto de las entidades reguladoras, que la evolución de ese entramado de regulaciones e instituciones reguladoras ha sido atravesada, desde su origen, por una dispersión de objetivos complejos y mecanismos que han resultado en una creciente ineficiencia a pesar de la serie de reformas continuas llevadas a cabo.

Veinte años después de implementadas las privatizaciones en el sector de las telecomunicaciones, en el contexto de la crisis que produjo las elecciones presidenciales de 2006 y de la crisis financiera del 2008-2009, así como la situación de bajo crecimiento económico y de la caída de competitividad del país, se confirmaron las dimensiones del poder concentrado del monopolio de Telmex, así como su influencia en múltiples sectores económicos. Frente a estas circunstancias en 2011 se despliega una respuesta del gobierno: por un lado, la COFETEL y la CFC multan a TELMEX por prácticas monopólicas y, a su vez, deciden fijar los precios de telefonía

(resolución que confirmó la Corte); y por otro lado, el Congreso y el Ejecutivo logran llevar a cabo una importante reforma a la Ley Federal de Competencia dotándola de atribuciones entre las que destacan: a) sanciones económicas hasta por el 10% de los ingresos de las empresas; b) sanciones penales; c) visitas sorpresa; y, d) medidas cautelares, entre otras¹⁷⁴. Sin embargo, dadas las dimensiones del problema este es un paso que aún hace falta calibrar y, que requerirá fortalecerse junto con otras reformas para producir los resultados esperados. Es vital considerar que aún con estos planteamientos, es incierto un resultado positivo. Considerando que, a pesar de las últimas reformas, la Suprema de Corte declaró improcedente la multa a Telmex.

Finalmente Elizondo Mayer-Serra (2011) sostiene que en México, el sector de las telecomunicaciones es un mercado concentrado por una sola empresa corporativa Telmex-Telcel. Esta corporación a través de Telmex controla el 73% del mercado de telefonía fija y a través de Telcel controla el 70% de la telefonía móvil. Con este carácter se constituye el monopolio en el sector de las telecomunicaciones en México. Según la OCDE la telefonía fija en México tiene las tarifas más altas entre los países miembros de la Organización y en cuanto a la telefonía móvil proporciona el servicio más caro entre países desarrollados. Para comprender esta situación Mariscal (1998) sugiere que la privatización de Telmex se llevó a cabo bajo criterios de economía política ligados a las innovaciones tecnológicas que ocurrían simultáneamente con la internacionalización de la economía mundial. Además la emergencia de nuevos componentes de información aplicados los sistemas de producción se volvían indispensables y se posicionaban como un asunto crítico para los países en vías de desarrollo. A juicio de Mariscal, estas circunstancias específicas contribuyeron a que la estrategia de privatizar, Telmex y desregular el sector de las telecomunicaciones, se convirtiera en un proceso político que fortaleciera y privilegiara a ciertos agentes económicos.

A efecto de tener una aproximación comparativa de lo que ha significado la reforma del Estado, en la tabla 23 se puede distinguir con relación a las

¹⁷⁴ Para mayor entendimiento del tema, revisar en Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados y páginas electrónicas correspondientes de la COFETEL y la CFC.

variables macroeconómicas, tanto los resultados del Estado positivo o desarrollista y los del Estado regulador. Tan sólo por señalar una distinción, bajo el primero la tasa de crecimiento previa a las privatizaciones (1970-1981) fue de 6.9, durante el segundo la tasa de crecimiento ha oscilado entre 0,1 y 3,2.

TABLA 23 EVOLUCIÓN DEL ESTADO POSITIVO Y EL ESTADO REGULADOR

Periodo / Variable	Era PRI				Era democrática
	Desarrollo estabilizador	Populismo	Crisis, ajuste y reforma		Gobierno dividido
	1950-70	1970-81	1982-88	1989-97	1997-2006
Tasa de crecimiento PIB (porcentaje) ¹	6,5	6,9	0,1	2,6	3,2
Crecimiento PIB (desv. est.) (porcentaje)	2,7	2,2	3,1	3,9	2,2
Déficit público / PIB (porcentaje)	< 2,0	7,2	12,5	0,7	0,7
Tasa de inflación (porcentaje)	< 5%	17,6	88,4	221,2	7,4
Características de las políticas	Estable, adaptable y coordinado	Menos estable, no coherente, rígido (reformas retrasadas)	Menos estable, no coherente, rígido (las reformas comienzan)	Crecientemente estable, no coherente, menos rígido (las reformas continúan)	Estable y adaptable (macropolíticas), menos coordinado, más rígido (reformas estancadas)
Gasto social	Orientado al sector privado /Clientelista			Crecientemente orientado al público	
Política macroeconómica	Disciplinado	Deficitario	Volátil	Disciplinado	
Tasa de intercambio	Tasa fija		Tasa controlada	Tasa flotante	Tasa flotante
Política comercial	Economía cerrada		Acceso al GATT	TLCAN	
Ingresos fiscales			Baja tasa de ingresos		
Ingresos petroleros	Aumentando		Volátil	Estable	Disminuyendo
Política de pensiones	Sistema de reparto (Pay-as-you-go)			Únicamente reforma del sector privado	
Política energética	Monopolios en petróleo y electricidad controlados por el Estado				
Política laboral	Régimen dual para los sectores público y privado, sin cambio regulador				

Fuente: Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Steín, Ernesto; Tommasi, Mariano (2010).

Con la descripción del proceso de privatización de Telmex se intentó establecer de qué forma la dinámica del régimen de regulación fue situando en una especie de zona de archipiélagos a las regulaciones y a las agencia de regulación. Las tres características secuenciales de dicha privatización fueron: 1) privatizar; 2) promulgar leyes; y 3) establecimiento de agencias de regulación. Las mejores prácticas y la literatura dicen que el proceso debe tener una secuencia inversa a la implementada en México: 1) Marco legal; 2) Generación de agencias de regulación; y, 3) Privatización. El factor secuencia es el primer rasgo que utilizamos para adjetivar como archipiélago, al Estado regulador. El otro factor –que más adelante comentaremos- es la articulación entre competencias y jerarquías en torno a un sistema.

De lo anterior se presupone que el proceso secuencial de las privatizaciones en México ha sido resultado de la puesta en juego de los constreñimientos institucionales y los intereses de los actores. Lo cual supone que los intereses de estos actores, en este caso la coalición gobernante adquieren mayor peso cuando los límites institucionales son débiles o frágiles.

A partir de este razonamiento, subrayo que el Estado regulador archipiélago es resultado de la forma en que se confeccionó la reforma del Estado. Pero esta a la vez, ha sido producto de las características del sistema político. Esta inferencia es crucial en virtud del método deductivo que hemos venido utilizando. A decir de Hall y Taylor (1996) las instituciones tienen relevancia para explicar los fenómenos políticos. Przeworski (2001 y 2007) y North (1994, 2001y 2002) sugieren que el diseño de las instituciones incide en los costos de transacción. Por su parte, March y Olsen (1993 y 1997) plantean que las instituciones en tanto organizaciones influyen en la producción de decisiones y resultados. En esta dirección, Shugart y Haggard (2001) argumentan que las instituciones políticas influyen en la formulación e implementación de las políticas públicas. Paramio (1999) agrega que los resultados de política pública obedecen a la interacción entre actores e instituciones políticas. Por su parte, Tsebelis (2006) sostiene que los resultados de la política son producto de dos factores: las preferencias de los actores implicados y las instituciones políticas predominantes. Aclara que las instituciones políticas se traducen en una serie de jugadores con veto,

de esta forma plantea que el número y la ubicación de estos actores afecta la estabilidad política, o dificulta los cambios en el status quo.

Todas estas perspectivas se encuentran adscritas al enfoque del nuevo institucionalismo, que aplicado al funcionamiento de las democracias sugiere una premisa general: el diseño de las instituciones guarda relación con la forma en cómo está distribuido el poder y cómo éste configura el proceso de toma de decisiones colectivas. A partir de ello, entonces un arreglo institucional¹⁷⁵ como presidencialismo o parlamentarismo determinará la forma de organización, coordinación y cooperación, por un lado, del conjunto de las instituciones públicas, y por el otro, el contenido y orientación de las políticas públicas (Nohlen: 1998). En este sentido, Payne y Losada (2000) sostienen que la capacidad institucional depende de la configuración de las instituciones. Magaloni (2000) plantea que los resultados de elección social tienen que ver con la localización geométrica de las instituciones. Para cerrar, Scharpf (1999) y Mayntz (2010) aportan que existe una correlación entre legitimidad política (cognitiva dice Mayntz) y capacidad para resolver problemas de los sistemas políticos y que ésta correspondencia está condicionada a la eficiencia en los resultados, sobre todo en aquellas áreas cruciales como las regulaciones.

Al enfatizar teórica y empíricamente la correlación entre resultados de políticas e instituciones se pueden formular varios supuestos con relación al Estado regulador archipiélago en México. Para Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton (2011) la formulación de políticas en México ha tenido que ver con dos modalidades, una asociada a la hegemonía partidista que va de 1929 a 1997, y otra que está vinculada al gobierno dividido¹⁷⁶. Siguiendo este argumento, las reformas estructurales regulatorias son producto de las preferencias de los actores implicados y de las instituciones políticas predominantes. De igual forma, el proceso de privatización, desregulación y liberalización ha sido resultado de la forma en cómo está distribuido el poder y cómo éste configura el proceso de toma de decisiones. Asimismo, el Estado regulador archipiélago está determinado por la forma en que se organizan, coordinan y cooperan,

¹⁷⁵ Es la creación, replanteamiento y reformulación de acuerdos sociales, no sólo en lo referente a las estructuras formales sino incluye también todo tipo de acuerdo que coordina la conducta de los individuos dentro de la sociedad. Tales acuerdos incluyen los procedimientos establecidos constitucional y legalmente, pero también abarcan cuestiones que están apenas sujetas a normas y convenciones conscientes o que están fijadas únicamente por presiones y perspectivas tácticas o registradas acaso ocasionalmente, Philip Pettit (2003).

¹⁷⁶ Hace referencia a la situación en que el titular del ejecutivo federal no cuenta con las mayorías en el Senado ni en la Cámara de diputados, ver Casar (2002).

por un lado, las instituciones públicas, y por otro, en base al contenido y orientación de las políticas públicas. Por su parte, los problemas económicos regulatorios 1) poder concentrado de mercado; 2) riesgo y opacidad; 3) debilidad sistémica de las autoridades reguladoras; y, 4) débil evaluación del desempeño son resultado de la correlación entre el grado de legitimidad política y la capacidad del sistema político para resolver los problemas públicos. En síntesis la correlación entre capacidades institucionales y la configuración de riesgo de las áreas de regulación es producto de los legados de políticas y de los aprendizajes sociales.

Lo cierto es que, cualquiera que sea la correlación entre variables el resultado es que los procesos emprendidos transformaron de forma sustantiva el papel, las funciones y el ámbito de intervención del Estado. La llegada del Estado regulador implicó la preeminencia de funciones dedicadas a lograr el equilibrio macroeconómico y regulación de mercados, el objetivo era asegurar la competencia y la inversión. De esta manera el cambio estructural ha sido presentado como el punto de inflexión para modificar el tamaño de la estructura administrativa, redimensionando sus organismos y empresas públicas. Pardo (2010) sugiere que “desde hace más de dos décadas, la intervención estatal, que logró un cierto consenso, es la que, se ejerce por medio de regulación, supervisión, incentivos y sanciones, y no mediante la administración o provisión directa de bienes y servicios”.

Como hemos visto, con la idea de archipiélago, se ha venido enfatizando que la forma en que se han distribuido regulaciones e instituciones de regulación explica los resultados en materia de políticas regulatorias. Pero es pertinente señalar que el régimen de regulación visto desde la propia confección de las leyes en la materia, muestra también ese rasgo de dispersión. Por ejemplo la tabla 17 se trata de mostrar desde una perspectiva de sistema de competencias como están situadas dos órganos reguladores horizontales como la Comisión Federal de mejora regulatoria (COFEMER) y la Comisión Federal de Competencia (CFC) con relación a un órgano sectorial como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Si bien estas tres comisiones comparten una misma naturaleza jurídica al ser considerados en las respectivas disposiciones jurídicas como órganos administrativos desconcentrados con autonomía técnica y operativa, al ser puestas las tres en una perspectiva de sistema de competencias, se van haciendo visible un montaje entre piezas que no han sido

puestas bajo una misma calibración. A la COFETEL y la CFC les han sido asignadas las competencias de regular dos actividades prioritarias del país: el área de competencia económica y de las telecomunicaciones; en cambio a la COFEMER se le asignaron atribuciones circunscritas a la promoción de la mejora regulatoria. Metafóricamente se puede decir que la COFETEL y la CFC son jugadores entrenados para el alto rendimiento, por su parte, la COFEMER ha sido puesta en el nivel de entrenamiento de los *amateur*.

López-Ayllon y Haddou Ruíz (2007) plantean atinadamente que las agencias de regulación están en el centro de un sistema de competencia con los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, pero sobre todo este sistema de competencias debe estar hecho para una dinámica entre órganos horizontales y órganos sectoriales –verticales-. Carbonell (2009, citando a Díez-Picazo) señala que el principio de competencia normativa sirve para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción y aplicación normativa.

En ese sentido, el diseño de competencias en México entre los órganos de mejora regulatoria y competencia está desajustado, ya que estando ambos en el mismo centro de producción y aplicación de normas a nivel horizontal, no están calibrados ni dotados con la misma capacidad instrumental, por lo que su alcance en términos de constituir la base o soporte sobre el cual despliega todas sus capacidades el órgano sectorial de telecomunicaciones se vuelve ineficiente y contribuye a la configuración de los problemas económico regulatorios. Con esta misma orientación puede verse el ensamble de competencias entre la COFETEL y la CFC, pero debe agregarse que en esta relación las competencias, son una extensión de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Ello da lugar a que las competencias de estas autoridades reguladoras no estén delimitadas con claridad respecto a las que ejercen las estas Secretaría. Esto ocasiona que haya dobles ventanillas, traslapes o incluso que las comisiones se vuelven órganos meramente consultivos y no decisorios.

Para cerrar el análisis, sobre los marcos regulatorios de las agencias reguladoras, se puede establecer en términos generales lo siguiente: Para la CFC ésta agencia de regulación sigue enfrentando problemas en la efectividad de la política de competencia, ello debido por algunos vacíos legales que se vinculan, por un lado, con los

mecanismos para prevenir prácticas monopólicas y concentraciones de mercado, y por otro lado, no prevé que se puedan presentar acciones de abuso de poder o de posición dominante de agentes económicos sobre el mercado, sino que hace una valoración de cualquier práctica o concentración con base en la determinación de un poder sustancial¹⁷⁷ (Pardo: 2010). Respecto de las consecuencias que generan los vacíos en la regulación de competencias, Urzúa identificó que éste produce una concentración de mercado que afecta negativamente en la pérdida de bienestar social.

Con relación a la COFETEL es preciso anotar que sigue enfrentando problemas en su desempeño debido a factores asociados a su creación. Este órgano regulador como se ha señalado nace después de que en la ley se otorgaron atribuciones reguladoras al órgano central –Secretaría de Comunicaciones y Transportes- y también después de que el Estado otorgara a una de las empresas más importantes del sector, Teléfonos de México, el título de concesión para prestar servicios de telefonía -servicio básico medido y renta mensual-, los que han continuado funcionando como tales aún después de la privatización de la empresa, dado que se trataba de servicios de interés público (Pardo: 2010). Este escenario ha colocado a la COFETEL como un órgano que no logra erigirse como tal, ya que sus atribuciones en el caso de Telmex van en sentido contrario a los títulos de concesión otorgados a esta empresa. Dicha situación debe de mirarse como crítica ya hace visible que la capacidad de regulación de este órgano queden fuera del título de concesión señalado, ocasionado tensiones con la empresa, muchas de las cuales se han convertido en conflictos y éstos en asuntos en litigio frente a los tribunales correspondientes. De ahí que existan no sólo limitaciones formales, sino también limitaciones internas relativas a la escasa coordinación que existe entre las propias comisiones reguladoras, con las que según el sistema de competencias debía alcanzar un alto grado de coordinación, ya que para algunos asuntos es la CFC resuelve pero es la COFETEL quien aplica.

Aunado a ello persisten barreras regulatorias de entrada para que otros jugadores o agentes económicos participen en el sector de las telecomunicaciones, ello no ha permitido desarrollar el potencial de este sector en un contexto de economía de mercado, lo cual ha significado la reducción drástica de oportunidades de acceso para

¹⁷⁷ Si bien en abril de 2011 se llevaron a cabo importantes reformas a la Ley Federal de Competencia no se logró ajustar estos vacíos legales.

la población de menores recursos. Pardo (2010) dice al respecto, que la CEPAL ha señalado que las reglas diseñadas para normar al sector, específicamente las características de la comisión reguladora, fueron poco propicias para el desarrollo de la competencia en la industria. La falta de autonomía y la limitación de las atribuciones de la Comisión han dado como resultado un proceso regulatorio lento e ineficaz, puesto que no dispone de procedimientos flexibles ni cuenta con la autoridad suficiente para tomar acciones decisivas.

A nuestro juicio esta situación de la COFETEL representa un área de riesgo y opacidad como plantea la Auditoría Superior de la Federación, así mismo constituye un arreglo institucional con debilidad sistémica como plantea el informe especial de la Comisión Especial de Competitividad de la Cámara de Diputados federal

En cuanto a la COFEMER, las competencias que le son asignadas como órgano promotor de la mejora regulatoria (más no como regulador) la sitúa como una autoridad con debilidad endémica en el sistema de competencias en el régimen de regulación mexicano. Faya (2010) plantea que la COFEMER enfrenta dos problemas: su autonomía es frágil e inclusive artificial, en gran parte porque su titular es nombrado y removido con absoluta discreción; además, es inoperante a falta de apoyo del Ejecutivo, ya que en este caso el regulador, regula a la propia burocracia federal. Aunque la responsabilidad primaria es de quien emite la regulación (lo que incluye al Ejecutivo, Legislativo y dependencias federales), el organismo poco ha podido hacer para detener el flujo regulatorio y mucho menos para desregular o mejorar la calidad de la regulación. Cosa simple: la COFEMER nunca ha presentado de forma pública propuesta, diagnóstico o estudio alguno al Ejecutivo o a la sociedad.

Finalmente la CFC, la COFETEL y la COFEMER comparten el problema común de ser órganos que su nivel de transparencia y rendición de cuentas es muy bajo (Faya: *ibídem*). En la tabla 24 se muestran comparativamente las leyes que establecen las competencias de la CFC, la COFEMER y la COFETEL.

TABLA 24 COMPARATIVO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS AGENCIAS DE REGULACIÓN

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Telecomunicaciones
<p>Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.</p> <p style="text-align: center;">Título Tercero A De la mejora regulatoria</p> <p>Artículo 69-A Las disposiciones de este título se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y de los organismos descentralizados de la administración pública federal en términos del segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, a excepción de los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo segundo De la Comisión Federal de Mejora Regulatoria</p> <p>Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:</p>	<p>Artículo 1o.- La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.</p> <p>Artículo 2o. Esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.</p> <p>Artículo 3o. Están sujetos a lo dispuesto por esta Ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.</p> <p>Artículo 4o. Para los efectos de esta Ley, no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refieren los párrafos cuarto y séptimo del artículo 28 constitucional.</p> <p>Artículo 8o.- Quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que, en los términos de esta ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.</p>	<p>Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.</p> <p>Artículo 2. Corresponde al Estado la rectoría en materia de telecomunicaciones, a cuyo efecto protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación.</p> <p>En todo momento el Estado mantendrá el dominio sobre el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales asignadas al país.</p> <p>Artículo 7. La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.</p> <p>Artículo 9-A. La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:</p>

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Telecomunicaciones
<p>I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;</p> <p>II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes; Federal de Trámites y Servicios;</p> <p>III. Llevar el Registro</p> <p>IV. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal;</p> <p>V. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto;</p> <p>VI. Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados;</p> <p>VII. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y</p>	<p>Artículo 9o.- Son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes:</p> <p>I.- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;</p> <p>II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;</p> <p>III.- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o</p> <p>IV.- Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.</p> <p>Los actos a que se refiere este artículo no producirán efectos jurídicos y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiese resultar.</p>	<p>I. Expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones;</p> <p>II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones, así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes;</p> <p>III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector;</p> <p>VI. Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de señales;</p> <p>VII. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones;</p> <p>VIII. Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias;</p>

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Telecomunicaciones
<p>VIII. Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo tercero De la manifestación de impacto regulatorio</p> <p>Artículo 69-H.- Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal.</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo IV De la Comisión Federal de Competencia</p> <p>Artículo 23.- La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Investigar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones contrarias a esta Ley, incluyendo aquéllos que pudieren realizar los agentes económicos a que se refieren los artículos 4, 5 y 6 de este mismo ordenamiento, respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos dentro de la protección que señala el artículo 28 constitucional, para lo cual podrá requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentos que estime relevantes y pertinentes;</p> <p>II. Practicar dentro de las investigaciones que lleve a cabo, visitas de verificación en los términos del artículo 31 de esta Ley, y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de esta ley, así como solicitar el apoyo de la fuerza pública o de otras autoridades federales, estatales o municipales para el eficaz desempeño de las atribuciones.</p>	<p>IX. Llevar el registro de telecomunicaciones previsto en el Capítulo VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones</p>

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Telecomunicaciones
	<p>Artículo 24. La Comisión tendrá</p> <p>III. Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales para el combate y prevención de monopolios, concentraciones y prácticas prohibidas por esta Ley;</p> <p>IV. Resolver los casos de su competencia, sancionar administrativamente la violación de esta Ley, así como formular denuncias y en su caso querrelas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia de que tenga conocimiento;</p> <p>VI. Emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculatoria en materia de competencia económica a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los ajustes a programas y políticas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. El Titular del Ejecutivo Federal podrá objetar esta opinión. La opinión y, en su caso, la objeción deberán publicarse;</p> <p>VII. Opinar, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, sobre iniciativas de leyes y anteproyectos de reglamentos y decretos en lo tocante a los aspectos de competencia y libre concurrencia, sin que estas opiniones tengan efectos vinculatorios. Las opiniones citadas deberán publicarse;</p>	

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Telecomunicaciones
	<p>VIII. Emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculadora en materia de competencia económica, a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia. El Titular del Ejecutivo Federal podrá objetar esta opinión. La opinión y, en su caso, la objeción deberán publicarse;</p> <p>IX. Opinar sobre las consultas que le sean formuladas por los agentes económicos, sin que estas opiniones tengan efectos jurídicos o vinculatorios;</p> <p>X. Emitir, cuando lo considere pertinente, opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos de carácter general, así como, opiniones sobre competencia y libre concurrencia en prácticas comerciales. Las opiniones citadas deberán publicarse.</p> <p>XI. Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la Comisión pueda ser obligada a emitir opinión;</p> <p>XII. Elaborar y hacer que se cumplan, hacia el interior de la Comisión, los manuales</p>	<p>X. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones;</p> <p>XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;</p> <p>XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables;</p> <p>XIII. Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;</p> <p>XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia</p>

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Telecomunicaciones
	<p>de organización y de procedimientos;</p> <p>XIII. Participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia;</p> <p>XIII bis. Publicar lineamientos en materia de competencia económica y libre concurrencia, escuchando la opinión de la dependencia coordinadora del sector correspondiente y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las materias de su competencia, que las dependencias y entidades deberán tomar en cuenta en el otorgamiento de concesiones, así como en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas;</p> <p>XIV. Celebrar convenios o acuerdos interinstitucionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia;</p> <p>XV. Establecer oficinas de representación en el interior de la República;</p> <p>XVI. Resolver sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de asignación de concesiones y permisos que realicen dependencias y entidades de la administración pública federal, en los casos que determine el Reglamento de esta Ley;</p>	<p>XV. Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;</p> <p>XVI. De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y</p> <p>XVII. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables</p>

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Telecomunicaciones
	<p>XVII. Promover, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, que sus actos administrativos observen los principios de competencia y libre concurrencia;</p> <p>XVIII. Promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia, y</p> <p>XVIII bis. Publicar por lo menos cada cinco años, criterios técnicos, previa consulta pública, en la forma y términos que señale el Reglamento de esta Ley, en materia de:</p> <p>a) Imposición de sanciones;</p> <p>b) Existencia de prácticas monopólicas;</p> <p>c) Concentraciones;</p> <p>d) Inicio de investigaciones;</p> <p>e) Determinación de poder sustancial para uno o varios agentes económicos en términos de los artículos 13 y 13 bis de esta Ley;</p> <p>f) Determinación de mercado relevante;</p> <p>g) Beneficio de reducción de sanciones previsto en el artículo 33 bis 3 de esta Ley;</p> <p>h) Suspensión de actos constitutivos de probables prácticas monopólicas o probables concentraciones prohibidas, así como daño irreversible al proceso de competencia y libre concurrencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 bis 4 de esta Ley;</p> <p>i) Determinación y otorgamiento de cauciones para suspender la aplicación de medidas cautelares a que se refiere el artículo 34 bis 4 de esta Ley;</p> <p>j) Otorgamiento de perdón y solicitud de sobreseimiento del procedimiento penal en los casos a que se refiere el artículo 254 bis del Código Penal Federal; y</p> <p>k) Los que sean necesarios para el efectivo cumplimiento de la Ley.</p>	

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.	Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Telecomunicaciones
	<p>XVIII bis 1. Publicar cada cinco años una evaluación cuantitativa y cualitativa de las aportaciones netas al bienestar del consumidor que haya generado la actuación de la Comisión en el periodo respectivo.</p> <p>XVIII bis 2. Realizar estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de competencia económica sobre sectores, en su caso, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa, cuando detecte riesgos de dañar al proceso de competencia y libre concurrencia o cuando identifique niveles de precios que puedan indicar un problema de competencia o acciones que resulten en un aumento significativo de precios o cuando así se lo notifiquen otras autoridades.</p> <p>XVIII bis 3. Actuar como órgano consultivo sobre cuestiones relativas a la defensa de la competencia. Podrá ser consultada por colegios profesionales, organismos empresariales, asociaciones de consumidores y agentes económicos. Las resoluciones sobre las consultas a las que hace referencia este artículo, no tendrán carácter vinculante.</p> <p>XIX. Las demás que le confieran ésta y otras leyes y reglamentos.</p>	

Para concluir esta sección del Estado regulador archipiélago, se exploró la posibilidad de mirar los Informes de labores de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria como una especie de narrativa, lenguaje que

este estableciendo relaciones de poder. Hasta ahora, en México la tendencia es un relato de los informes como consecuencia de un sistema de competencia, jerarquías y estructuras. Pero nos percatamos que en los mismos informes existen elementos que están dando cuenta de cómo se han venido transformando el sistema de cosas, a partir de cómo las propias instituciones y los sujetos que las gobiernan, están experimentando los sistemas de vida.

Por ejemplo el relato anterior a las reformas era que el Estado intervenía en todos los ámbitos económicos, sociales y culturales de la sociedad, aquí la narrativa erigía al Estado como el eje de las relaciones de poder en las distintas escalas. Con las reformas, la narrativa cambio, el Estado dejó de proveer y distribuir bienes públicos de manera directa, por lo que ya no se convirtió en el eje de las relaciones de poder. ¿Quién o qué ocupó ese eje o centro de las narrativas de las relaciones de poder?. Acudiré a los teóricos del pluralismo liberal (Dahl y Lindblom) para sostener la siguiente respuesta: el sistema político (que no el Estado) es el punto neurálgico de las relaciones de poder ya que en él se expresan una multiplicidad de centros de poder y distribución de recursos. Para otros como Jessop (2010) y Brenner (2001 y 2004) en cambio existen ensambles y acoplamientos entre distintas interacciones espaciales y escalares del poder. En particular Jessop sugiere que hay un acoplamiento estructural entre lo político y económico que se sustenta en una emergente economía política cultural posdisciplinar del capitalismo la cual organiza una trama semiótica de discursos y signos.

En este sentido los informes de la Comisiones mencionadas representan una trama semiótica entre discursos y signos sobre el capitalismo en México. Para la CFC la desregulación, apertura y privatización han sido los principales factores promotores de la competencia. Esta genera importantes beneficios para la población en términos de menores precios, mayor variedad y mejor calidad de los bienes y servicios. No obstante ello, la política de competencia es un lugar de claroscuros. A pesar de ello, y en una coyuntura de crisis económica como la actual, la responsabilidad de la Comisión Federal de Competencia es proteger a los consumidores de las prácticas anticompetitivas.

Por su parte, el discurso operativo de la COFEMER es el de: “mejorar” las regulaciones en virtud de que ésta es una herramienta eficaz y fiscalmente menos costosa, y sirve para impulsar la competitividad empresarial, la creación de empleos, y mejorar los servicios del gobierno. Pero la reforma regulatoria sigue siendo el gran pendiente, ya que como muestra la evidencia empírica aquellas economías que cuentan con un mejor marco regulatorio e institucional doméstico son capaces de librar de mejor manera las crisis económicas. A todo ello formula un relato central de carácter estructural: hay empleo con inversión e inversión con desregulación. La COFEMER interpreta que la crisis financiero-económica mundial se debe a fallos en los esquemas de regulación y supervisión financieras, también muestra la irresponsabilidad e imprudencia de múltiples actores. Sin embargo, México no es ajeno a la crisis financiero-económica mundial, por lo que tanto debe ser motivo para llevar a cabo una reforma estructural en materia de mejora regulatoria en México, a fin de impulsar cambios jurídicos e institucionales que favorezcan el clima de negocios. Dado que, a pesar de las insuficiencias, las reformas regulatorias han contribuido *significativamente* a la recuperación económica.

Finalmente la COFETEL sostiene que la competencia en telecomunicaciones se traduce en mejores finanzas públicas y mayor crecimiento económico. Pero estos se han visto afectados por la crisis financiera mundial y la caída del crecimiento global. Reflejo de la actual recesión económica mundial, el sector de las telecomunicaciones registró un crecimiento menor.

En la tabla 25 se han identificado aquellos elementos de los informes de la CFC, la COFEMER y la COFETEL que hacen la idea de narrativa o relato.

TABLA 25 COMPARATIVO DE LOS INFORMES DE LOS ÓRGANOS REGULADORES

Informes	Informe (1997) ¹⁷⁸	Informe (2008) ¹⁷⁹	Informe (2010) ¹⁸⁰
<p>Comisión Federal de Competencia</p>	<p>La política de competencia puede caracterizarse como un claroscuro.</p> <p>La desregulación, apertura y privatización han sido los principales factores promotores de la competencia.</p> <p>Se profundizaron acciones en materia de privatización de los puertos, la distribución de gas natural, los ferrocarriles, los satélites.</p> <p>La actuación de la Comisión cuidó que estos procesos de concesionamiento y privatización no resultaran en acumulaciones de poder de mercado. Sin embargo, en algunos sectores se dieron circunstancias que contribuyeron negativamente en el proceso de competencia.</p> <p>El proceso de competencia y libre concurrencia ha evolucionado de manera dispar en los servicios de transporte de carga y pasajeros.</p>	<p>En la coyuntura actual de crisis económica, la responsabilidad de la Comisión Federal de Competencia es proteger a los consumidores de las prácticas anticompetitivas es más importante que nunca.</p> <p>Programa de Inmunidad que demandó la creación de un nuevo procedimiento que otorga certidumbre a los agentes económicos.</p> <p>Consolidación y transición de la política de competencia, con cambios organizacionales encaminados a mejorar y establecer los procedimientos de aplicación de la Ley.</p> <p>Se celebró el Día de la Competencia</p> <p>En los próximos años se asegura que los consumidores reciban los beneficios de un mercado competitivo, en términos de menores precios, mejor calidad, mayores opciones y mayor innovación.</p>	<p>La competencia económica es un elemento clave para estimular la productividad y el crecimiento económico, además de que genera importantes beneficios para la población en términos de menores precios, mayor variedad y mejor calidad de los bienes y servicios.</p> <p>Prácticas monopólicas y sanciones por 189.4 millones de pesos.</p> <p>En política preventiva la CFC participó en los procesos de la licitación del espectro y fibra óptica para promover la competencia en diversos servicios de telecomunicaciones, y sus beneficios se reflejarán en los bolsillos de los consumidores durante los próximos años.</p> <p>En materia de concentraciones se impusieron condiciones que de haberse aprobado, habrían puesto en riesgo el proceso de competencia en distintos mercados de la economía mexicana.</p>

¹⁷⁸ <http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Publicaciones/Informesanuales/completos/informe1997completo.pdf> (Consultada abril 2010).

¹⁷⁹ <http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Publicaciones/Informesanuales/informe2008completo.pdf> (Consultada abril 2010).

¹⁸⁰ <http://www.cfc.gob.mx/images/stories/Publicaciones/Informesanuales/informefinal2010.pdf> (Consultada abril 2010).

Informes	Informe (2000) ¹⁸¹	Informe (2008) ¹⁸²	Informe (2010) ¹⁸³
<p>Comisión Federal de Mejora Regulatoria</p>	<p>Mejorar las regulaciones en virtud de que ésta es una herramienta eficaz y de reducido costo fiscal para impulsar la competitividad empresarial, la creación de empleos, y la mejora de los servicios del gobierno.</p> <p>Cuatro líneas de acción:</p> <p>1) desregulación de obligaciones o trámites empresariales vigentes de doce dependencias.</p> <p>2) revisión y mejora de proyectos de disposiciones normativas federales.</p> <p>3) elaboración de propuestas de reformas a disposiciones legislativas y administrativas con impacto general en la actividad económica.</p> <p>4) apoyo a los gobiernos estatales y municipales en sus respectivos programas de mejora regulatoria.</p>	<p>Dos premisas en materia de competitividad:</p> <p>1) de carácter estructural: hay empleo con inversión e inversión con desregulación.</p> <p>2) de tipo coyuntural: la crisis financiero-económica mundial tenía fallas en los esquemas de regulación y supervisión financieras, así como en la irresponsabilidad e imprudencia de múltiples actores, lo que provocó la crisis hipotecaria en los Estados Unidos de América (causa próxima), misma que, al contaminar la red financiera internacional, detonó la grave situación económica que ha enfrentado el mundo dese el segundo semestre de 2008.</p> <p>La situación financiero-económica mundial -que no es ajena a nuestro país- debe tomarse como una señal de alerta que evidencia aún más la urgente necesidad de una reforma estructural en materia de mejora regulatoria en México, a fin de impulsar cambios jurídicos e institucionales pendientes en lo tocante, al clima de negocios.</p> <p>El gran pendiente la reforma regulatoria.</p> <p>La evidencia empírica ha demostrado que aquellas economías que cuentan con un mejor marco regulatorio e institucional doméstico son capaces de librar de mejor manera las crisis económicas.</p>	<p>Las reformas regulatorias contribuyeron significativamente a la recuperación económica.</p> <p>Medidas con alto impacto económico.</p> <p>Indicadores internacionales. Por ejemplo, en el reporte Doing Business 2011 del Banco Mundial, México avanzó al lugar 35 de 183 economías evaluadas, considerándose la economía con el mejor ambiente para hacer negocios de América Latina, y colocándose muy por encima de los BRICs –Brasil, Rusia, India y China-</p> <p>El Reporte de Competitividad Global 2011-2012 elaborado por el Foro Económico Mundial, México avanzó 8 posiciones para situarse en el lugar 58 y fue el país de América Latina que tuvo mayores avances en la materia. Una de las mejoras más significativas en este indicador se observó en los trámites para iniciar negocios, donde el país avanzó 39 posiciones, al pasar del lugar 74 al 39.</p> <p>Con el mecanismo de impacto regulatorio se garantiza una regulación de mayor calidad que incida positivamente en la productividad y funcionamiento de la economía.</p>

¹⁸¹ <http://www.cofemer.gob.mx/documentos/lgt/cofemer.pdf> (Consultada abril 2010).

¹⁸² <http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/documents/transparencia/Informe2008.pdf> (Consultada abril 2010).

¹⁸³ <http://www.cofemer.gob.mx/images/cofemer/Informe%20de%20Labores%202010.pdf> (Consultada abril 2010).

Informes	Informe (1996-1997) ¹⁸⁴	Informe (2007-2008) ¹⁸⁵	Informe (2010) ¹⁸⁶
<p>Comisión Federal de Telecomunicaciones</p>	<p>La competencia en larga distancia se traducirá en mejores finanzas públicas.</p> <p>La administración pública podrá también beneficiarse de la competencia en esta materia.</p> <p>El sector público federal consumió el año pasado unos \$2,400 millones de pesos en servicios telefónicos.</p> <p>La competencia de este servicio representará ahorros de cientos de millones de pesos que podrán ahora dedicarse a atender necesidades sociales del pueblo mexicano.</p> <p>Promoción en la creación de infraestructura a través de medios de transmisión cableados.</p> <p>La Comisión ha orientado sus esfuerzos al desarrollo de técnicas, procesos y metodologías para la eficiente planeación, gestión, control y atribución del espectro radioeléctrico.</p>	<p>El menor dinamismo de la actividad económica es resultado de la crisis financiera mundial.</p> <p>Se espera para 2009 una caída del crecimiento del PIB Global.</p> <p>Los servicios de telecomunicaciones presentarán una menor tasa de crecimiento, estimada en alrededor de 15 por ciento anual.</p> <p>Reflejo de la actual recesión económica mundial, el sector de las telecomunicaciones registró un crecimiento de 14.2 por ciento anual, cifra que representa una desaceleración de poco más de 10 puntos porcentuales</p>	<p>El sector de las telecomunicaciones se ha constituido como uno de los de mayor crecimiento en la economía nacional, sin embargo, durante el 2010 presentó una participación en el Producto Interno Bruto (PIB) en el mismo nivel de 2009, de 3.1 por ciento.</p> <p>Con el escenario de la crisis financiera mundial de los últimos años, el ritmo de crecimiento del sector, medido por el Índice de Volumen de Producción del Sector Telecomunicaciones, mostró en 2010 una tasa de crecimiento anual real de 12.2 por ciento, cifra que se compara favorablemente con el crecimiento de 5.5 por ciento anual observado por la economía en su conjunto.</p> <p>La recuperación del dinamismo de la actividad económica y se espera para 2011 un mayor crecimiento del PIB Global, en tanto que los servicios de telecomunicaciones presenten una tasa mayor, la cual se estima alrededor del 12 por ciento anual.</p>

¹⁸⁴ http://www.cft.gob.mx/wb/Cofetel_2008/Cofe_presentacion_del_presidente

¹⁸⁵ http://www.cft.gob.mx/es_mx/Cofetel_2008/informe_de_labores_2007_2008

¹⁸⁶ http://www.cft.gob.mx/es_mx/Cofetel_2008/Informe_de_Labores_2010

TABLA 26 COMPARATIVO DE LA MISIÓN Y VISIÓN DE LOS ÓRGANOS REGULADORES

	Misión	Visión
CFC	<p>Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, para contribuir al bienestar de la sociedad.</p> <p>(http://www.cfc.gob.mx/index.php/Mision%20y%20Vision)</p>	<p>Ser una institución autónoma y eficiente, reconocida nacional e internacionalmente por su actuación necesaria e imparcial, desarrollada por un personal altamente capacitado.</p> <p>(http://www.cfc.gob.mx/index.php/Mision%20y%20Vision)</p>
COFEMER	<p>Promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen mayores beneficios que costos y el máximo beneficio para la sociedad.</p> <p>(http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=4)</p>	<p>Ser una agencia de gobierno reconocida en el ámbito nacional e internacional, eficiente e innovadora, que promueva la competitividad de la economía a través de la mejora regulatoria integral y la disminución de costos regulatorios.</p> <p>(http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=4)</p>
COFETEL	<p>Que todos los mexicanos tengan acceso a servicios integrales de telecomunicaciones, prestados en un ambiente de sana competencia y donde prevalezcan condiciones propicias para el desarrollo de mayor infraestructura, la eficiente prestación de los servicios y la introducción de nuevas tecnologías.</p> <p>(http://www.cft.gob.mx/es_mx/Cofetel_2008/Cofe_mision)</p>	<p>Que México se encuentre a la vanguardia de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información, y que exista acceso, diversidad, calidad, mejores precios y cobertura de todos los servicios, en un ambiente competitivo y convergente, que garantice plenamente el beneficio social.</p> <p>(http://www.cft.gob.mx/es_mx/Cofetel_2008/Cofe_vision)</p>

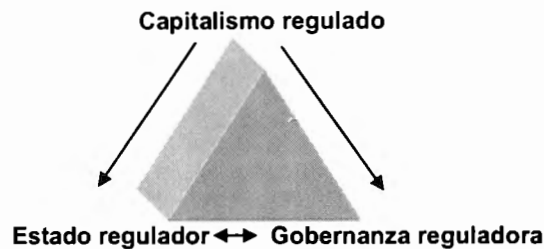
F) REESCALONAMIENTO ESPACIAL DEL ESTADO

De acuerdo a la línea argumentativa desarrollada en esta tesis de investigación, la correlación entre capacidades estatales y áreas de riesgo en México, se ha venido planteando desde las reformas estructurales regulatorias de la década de los 80s y 90s como resultado del reescalamiento espacial entre Estado y capitalismo. A nuestro juicio este reescalamiento ha tenido dos puntos de encuentro o mejor dicho ha movilizado dos aproximaciones: una asociada a la conformación de economías de mercado sustentadas en mecanismos de regulación; y la otra, en torno al acoplamiento estructural y estratégico entre economía y Estado.

La primera aproximación se encuentra asociada a una interpretación de las reformas estructurales regulatorias. Adaptando las propuestas de Gilardi (2008), Levi-Faur (2005), Jordana (2005), Braithwaite (2008), Majone (1993 y 1997) y Wright (2001) las privatizaciones, desregulaciones y liberalización de la economía tuvieron como resultado la conformación de una economía de mercado y un **Estado regulador**. Desde esta perspectiva, el Estado regulador es producto de la emergencia de un tipo de **capitalismo regulado** y de una forma de gobernanza reguladora. Estos autores sitúan al capitalismo regulado como una forma de acumulación mediante la expansión, alcance, arenas, instrumentos y profundidad de las regulaciones, es decir, es una forma de acumulación mediante regulaciones. La noción de capitalismo regulador alude a la explosión de regulaciones en la que los mercados y la elaboración de reglas desplazan a la propiedad pública y a la administración descentralizada a través de las privatizaciones y el crecimiento de organismos reguladores. En la medida que se transfirió al mercado la función de producir y proveer bienes públicos o servicios universales, cambió la forma de intervenir del Estado en la economía, asumiendo preeminentemente un rol regulador a través de regulaciones y órganos de regulación. Este grupo de autores llama a esta nueva condición una situación del gobernar mediante una **gobernanza reguladora**.

En la ilustración 11 se plantea la triangulación del reescalonamiento del Estado mexicano en función de la emergencia del capitalismo regulado.

ILUSTRACIÓN 11 TRIANGULACIÓN DEL REESCALONAMIENTO DEL ESTADO



La segunda hace referencia a lo que Jessop (2008) llama acoplamiento estructural y estratégico entre economía y Estado con relación a la economía política del territorio, el lugar, la escala y las redes, en conexión con ella Brenner (2004) habla de nuevos espacios del Estado dentro del capitalismo, en esta dirección, Castells (2005) y Harvey (2007) observan nuevos espacio y flujos del capital recolocándose en las distintas escalas del Estado. En conjunto comparten que el reescalonamiento y redimensionamiento de las funciones y capacidades deriva de los nuevos factores de la acumulación del capitalismo: innovación tecnológica, sociedad de la información, economía del conocimiento, sistema financiero y bloques regionales.

De esta forma, el reescalamiento del Estado implica una idea de selectividad estratégica que hace referencia al modo en que la arquitectura específica del Estado facilita que determinadas fuerzas sociales utilicen el poder estatal para promover sus intereses y valores frente a otras fuerzas sociales con distintos propósitos y horizontes de acción (Jessop: 2008). De ahí que se articule también una interpretación del Estado como un régimen político dotado de especificidad histórica, que se corresponde con una concreta etapa histórica de la acumulación de capital, en un espacio económico y político particular dentro de la economía mundial. En ese sentido, el aparato y el poder del Estado son factores cruciales para modelar la dinámica de acumulación,

pero a su vez son modelados por esa dinámica (ibídem). De esta forma los nuevos arreglos espaciotemporales de la acumulación generan políticas de localización y redimensionamiento del Estado, expresando un sentido clave: la acumulación socializa. Pero también tiene un efecto disruptivo y desigual de relocalización (ibídem). Ante lo cual, el reescalonamiento del espacio del Estado se asocia con las regulaciones ya que estas actúan como nodos organizadores del capitalismo, como articulaciones del espacio, como puntos de apoyo de la acumulación Brenner (2004).

A manera de redondear estas ideas, recuperó del marco teórico la noción de escala, ya que se ha venido estableciendo que es a través del proceso de reescalonamiento que se efectúa una reestructura, un redimensionamiento del Estado. Para la economía política el reescalonamiento tiene profundas implicaciones en los asuntos públicos. Delaney y Leitner (citados por Sara González: 2005) indican que la escala geográfica se refiere a una jerarquía entrelazada de espacios definidos que difieren en su tamaño. Herod y Wright (igualmente citados por González: ibídem) definen a la escala como una especie de límite o borde en el que se envuelven fenómenos sociales, una especie de tecnología para limitar áreas o unidades espaciales. Desde el punto de vista de la economía política, Harvey (2007) sostiene que en relación a la escala y su vinculación con el capitalismo, éste necesita de anclajes espaciales para su reproducción, esto es así, advierte porque, por un lado, el capitalismo es inherentemente contradictorio ya que se mueve entre la lógica de la expansión y de la fijación, y por otro lado, el capitalismo en tanto relación social construye y reconstruye las escalas a su propia imagen. Para Jessop (2008) la emergencia de la economía basada en el conocimiento como campo de acumulación y objeto de gobernanza económica está llevando hacia la conformación de nuevos arreglos espaciotemporales, asimismo esta generando emergentes contradicciones y antagonismos que se derivan precisamente de los cambios en la concepción del territorio, el lugar, la escala y las redes, ello está produciendo soluciones diferentes que se manifiestan en nuevos regímenes de acumulación y modos de producción. Jessop llama a esta forma de mirar las cosas: una economía política cultural. De ahí que Swyngedouw retome para su análisis este concepto de escala: "...el campo de

batalla y el momento en el que tanto desde el punto de vista discursivo como material se impugnan las relaciones socioespaciales de poder, donde se alcanzan los compromisos y donde éstos se negocian y regulan. La escala, por tanto, es el resultado y el producto de la lucha social política [...] [Consecuentemente] la prioridad teórica y política [...] nunca reside en una específica escala geográfica, sino en el proceso en virtud del cual ciertas escalas son (re) constituidas". A través de esta aproximación a la escala, Jessop plantea que la reestructuración permanente del Estado se ha vuelto crítica porque revela la "ausencia de una escala primaria en la que puede garantizarse la coherencia estructural de la acumulación de capital y la reproducción explica las permanentes tendencias hacia la crisis".

A partir de estas dos aproximaciones cobra un significado especial el reescalamiento del Estado en México. Ya sea como Estado regulador o acoplamiento estructural, las reformas estructurales han venido encuadrando la relación entre capacidades del Estado y áreas de riesgo con el objetivo de reconstruir la narrativa, los significados, el discurso y el espacio estatal como centro neurálgico de las nuevas formas de acumulación del capital. En breve: el nuevo reescalamiento regulatorio estatal adquirió un ensamble como espacio, actor, institución y red en su relación con las nuevas formas de acumulación.

En este sentido, la acumulación de capital en México se hizo selectiva en función de las formas espaciales de la economía del conocimiento y las tecnologías y de los centros corporativos, pero no sobre la base de desarrollar territorios industriales. Ello fue así porque se presupuso que bajo el cambio de los legados de políticas, resultarían fáciles de sustituir y se incorporarían nuevos aprendizajes ligados a nuevas formas políticas, esto es crucial para comprender por que los resultados de las reformas no se acercaron a lo que se había previsto, pues se realizaron con el mismo modelo autoritario (anclajes tradicionales de gobernabilidad y bajo facultades metaconstitucionales del Presidente de la República) pero en un marco de modernidad.

El sistema de ideas que operó en la coalición gobernante para el reescalamiento del Estado presupuso tres arenas de gobernabilidad con distinto grado de interacción entre ellas: la primera, una gobernabilidad como recurso la cual formaba parte constitutiva de las propiedades del ejecutivo federal; la segunda, una gobernabilidad asociada al régimen, la cual adquiriría una expresión específica del uso de los recursos del poder que se ponían en juego desde la coalición gobernante; y, la tercera, una gobernabilidad que en lo tocante a la implementación y gobierno de las privatizaciones, desregulaciones y liberalizaciones lo haría desde las estructuras de una gobernanza reguladora. Esto implicó un diseño en el cual se reafirmaba que la gobernabilidad era el mecanismo para distribuir los recursos del poder desde la coalición gobernante, lo que no implicaría necesariamente desarrollar cualidades democráticas de funcionamiento del régimen. En cuanto a la gobernanza, esta se planteó aparentemente como mecanismo para gestionar los asuntos domésticos del mercado, pero no los estructurales.

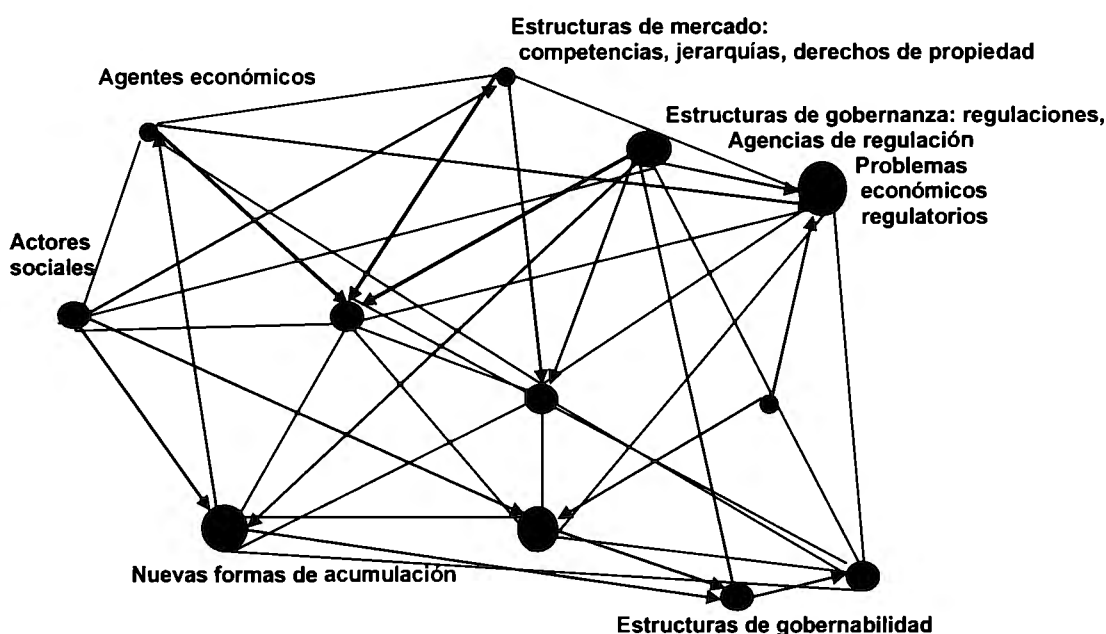
A nuestro juicio, este punto es esencial para comprender el *giro* que se quiso dar a la narrativa del reescalamiento del Estado en clave de gobernanza. A todas luces este fue una respuesta que intenta insertar al país a la tendencia global del capital, bajo esta lógica se presupuso que liberalizando y privatizando se redimensionaría al Estado. Se trató de situarlo en un modelo de gobernanza en donde los múltiples nodos de acción e interacción serían los puntos de dirección y ensamble de las cualidades de lo estatal como espacio, actor, institución y red. De esta manera, la gobernanza regulatoria fue el mecanismo de dirección política de lo societal frente a las múltiples variantes materiales e inmateriales en que se bifurca la transición del capitalismo tardío incompleto al capitalismo regulador.

De esta manera al enumerar los problemas económico-regulatorios, que viene enfrentando México, en el marco del reescalamiento del Estado, la problematización del gobernar se desplaza hacia un esquema de redes, de interacciones, de múltiples centros, espacios, escalas, símbolos, lenguajes. Por ejemplo, hemos visto que los problemas de concentración de mercado y las áreas de riesgo en México son resultado de desajustes en las estructuras de

governabilidad. Por el contrario, una interpretación desde la gobernanza reguladora plantea que la concentración de mercado y las áreas de riesgo serían resultado de la forma en que se han configurado las nuevas formas de acumulación como sociedad de la información, economía del conocimiento y nuevas tecnologías en torno al Estado regulador.

En la ilustración 12 se muestra el reescalamiento del Estado en México.

ILUSTRACIÓN 12 REESCALONAMIENTO EN RED DEL ESTADO



En adelante utilizaré una narrativa que adoptará la idea espacial y escalar del Estado, formularé un conjunto de rasgos característicos del sistema político y de la democracia en México con la finalidad de situar el reescalamiento del Estado sintetizando a una serie de autores como: Aguilar Camín (1988), Carpizo (2005), Crespo (1997, 2006), Nacif y Elizondo (2000), Elizondo (2002), Meyer (1989, 1993, 1997 y 1998), Escalante (2006), Carbonell y Córdoba (2001), Aguayo (2011), Woldenberg, Becerra y Salazar (2000), Weldon (1997 y 2007), Cosío (1973), Rabasa (1990), Casar (1997, 2000 y 2002), Marván (1997), Pantoja (1997 y 1998), Lujambio (2001 y 2002), Negretto (2002), Colomer y Negretto (2003), Kaufman y Purcell (1980), Molinar

(1993), Cansino y Valdés (2004), Magaloni (2000), Valdés (1993 y 2008), Córdoba (1989), Córdoba Vianello (2006), González (1987), Pereyra (1974 y 1979), Camou (1992 y 2001), Levi y Székely (1985), Schmidt (2005) y Dror (1997).

1) El sistema político es una construcción espacial que se cristaliza como resultado de la revolución mexicana (1910) y su posterior institucionalización con la creación del Partido Nacional Revolucionario (1929). El PNR ha sido una conformación escalar entre poder político y capital. El sistema político tránsito de las armas a las instituciones, este cambio se llevó a cabo mediante un modelo corporativo y clientelar que sirvió para estructurar la lucha de clases en escalas sociales (obreros, campesinos, profesionales y empresarios), así como para gestionar los conflictos entre las propias escalas y, entre estas y la autoridad mediante una amplia gama de mecanismos de mediación y jerarquías, así como de una serie de espacios y lenguajes. Asignó recursos y oportunidades económicas y políticas para reproducir mediaciones y espacios. Todo ello, bajo un entramado de escalas que se entretrejan a partir de reglas formales e informales que eran gobernadas por un centro espacial que ocupaba el presidente de la república.

2) Esta escala de reglas formales e informales conformaron espacios de constreñimientos (límites propios) e incentivos, los cuales determinaron una serie de regularidades fundamentales: a) la celebración de elecciones y la rotación de las elites; b) concentración del poder en un único centro que era el presidente de la república, poder que compartía concediendo privilegios y beneficios a una serie de intereses regionales y locales, los cuales reproducían un sistema de lealtades y articulaciones; c) la toma de decisiones era vertical, jerárquica y de un alto grado de disciplina en el ámbito de la administración pública, así como en el partido y sus sectores; d) el sistema de recompensas y castigos obedecía a una incierta combinación entre las reglas formales e informales; e) el juego espacial cooperativo entre escalas, conocimientos y liderazgos se articulaba por la cercanía y afectos que dispensaba el titular del ejecutivo federal; f) el resultado de política pública resultó una simbiosis entre escalas y espacios que ajustaban y combinaban todos estos factores; g) las

escalas y espacios no se ensamblaron sobre elementos de estatalidad, por el contrario lo que se configuró fue una cierta forma estatal basada en nodos o arreglos espaciales predominantemente informales; h) la legitimidad del sistema se conformó mediante un sistema de escalas que se controlaba mediante el estilo personal de gobernar del presidente en turno; i) la calibración entre reglas formales e informales constituían la estructura de gobernabilidad; y, j) la figura del poder ejecutivo era el centro y eje neurálgico tanto del ámbito formal como informal, el presidente era el centro del sistema porque poseía facultades metaconstitucionales.

3) La Constitución Política era el tótem de un sistema político en el que la separación de poderes, así como los pesos y contrapesos en la realidad no guardaban ningún tipo de geometría o simetría con la teoría que sustenta el orden político. Esto fue consecuencia de que el sistema político estaba sustentado en un partido hegemónico o dominante y una oposición reducida a una expresión testimonial entre otras razones. La arquitectura constitucional fijó enclaves de interés estratégicamente asignados en los procesos esenciales y, sería mediante la mayoría del gobierno unificado el mecanismo para garantizar dichos procesos. Frente a ello, la separación de poderes en la práctica fue sustituida por la construcción de un gobierno unificado. Hasta finales de los 80s con la llegada de Salinas de Gortari a la titularidad del poder ejecutivo, el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de diputados.

4) El sistema político presidencial funcionó bajo la hegemonía del PRI por casi siete décadas 1929-2000. Dos etapas se pueden establecer: una que se llamaría de gobierno unificado que va de 1929 a 1988 en la cual el PRI además de conservar al poder ejecutivo, mantuvo la mayoría en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Una segunda que arranca en 1976-1977, en la que el régimen inicia un proceso de liberalización que más tarde a finales de los 80s profundizará, y que se le identifica más propiamente en los 90s como etapa de poder compartido o gobierno dividido.

5) Varios rasgos de cultura política sobresalen: a) las facultades metaconstitucionales del presidente de la república que le otorgaban poderes

extraordinarios, se interiorizaron en la sociedad, ello tuvo como efecto que la población lo situará como alguien quien sólo con su voluntad podría solucionar los problemas de la nación; b) los cargos y recursos públicos eran vistos como un asunto patrimonial de grupos y de individuos; c) la corrupción como sistema de lubricación social; d) modernización por exclusión; e) sindicatos y empresarios se convierten en buscadores de rentas como forma de éxito social.

6) El sistema político promovió una transición atípica envuelta en una serie de paradojas que resultan ajenas a la experiencia internacional: no estuvo pensada para la ruptura sino para empujar un proceso incremental de ajustes. La transición representa una paradoja de cambio y continuidad en distintos momentos de inflexión: por un lado, el sistema mantuvo la capacidad de conservar estructuras y lógicas; y por el otro lado, desarrolló la capacidad para incorporarse al cambio y reformarse. Este rasgo no trataba de superar la hegemonía de carácter autoritario o totalitario al modo soviético o de Europa oriental, ni de esperar la desaparición física de un dictador o tirano como en España, mucho menos de regresar a los generales y al ejército a sus cuarteles como en Sudamérica, o de luchar por el triunfo de un frente o de cierta posición en algún plebiscito o elección como en Chile.

En cuanto al modelo económico regulatorio podemos sintetizar a grandes rasgos siguiendo a Elizondo y Heredia (2000), Cordera (1996), Heredia (2000), Elizondo (2007, 2010 y 2011), Villarreal (1993 y 1997), Torre (1998), Manrique (2001), Ceceña (2001), Aspe (1993), Kaufman (1988), Lustig (1992), Aguilar (1992a, 1992b, 1996 y 2006), Uvalle (1997, 2007), Mariscal (1998 y 2010), Jordana (2011) y Calva (2010) las siguientes argumentaciones:

1) Dos modelos de desarrollo y de modernización se implantaron en función del tipo y grado de intervención del Estado en la economía: a) Estado interventor: de 1940 a 1982, el desarrollo fue concebido bajo el modelo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con profundas raíces Keynesianas. Se le conoce como el Milagro mexicano por impulsar un desarrollo estabilizador. En este periodo el Estado sustituye al mercado y se

convierte en el agente fundamental del desarrollo mediante una amplia gama de intervenciones: regulaciones; empresas publicas paraestatales (industrias paraestatales); estructuras públicas (educación, salud, cultura); subsidios; y, asignación directa de recursos. Y, b) Estado neoliberal: a partir de 1982 y hasta mediados de los 90s, el Estado impulsa una profunda reforma estructural para rediseñar el modelo de desarrollo en el país. Ello significó un ajuste complejo en las funciones y estructura del Estado en donde los mecanismos de engranaje institucional no eran acorde con lo previsto en los objetivos de la reforma. La rectoría de la economía constitucionalmente queda en las manos del Estado, pero el desarrollo queda en manos del mercado, sin que éste contara con estructuras de mercado como regulaciones, competencias y derechos de propiedad. Para llevar a cabo este objetivo el Estado privatizó empresas paraestatales, desreguló sectores económicos y liberalizó la economía y redujo el sector público.

2) Rasgos del modelo ISI: a) constituyó un proceso de modernización y modernidad: en primera instancia, impulsó la industrialización por sustitución de importaciones y, en segunda, generó desarrollo a partir de bienes de capital. Este modelo fue parte de las tendencias que desencadenó la lógica de la posguerra; b) generó bienestar mediante una serie de políticas asistenciales y crecimiento económico, esto fue posible por la renta petrolera (principalmente) y por la industrialización de sectores clave y, en menor medida por la recaudación del impuesto sobre la renta; c) fue un modelo emblemático porque resulta de una simbiosis entre nacionalismo, industrialización, crecimiento de clases medias, expansión del aparato gubernamental, instituciones de seguridad social y reparto de la tierra; d) simbólicamente, democracia y desarrollo sustentan al ISI como el milagro mexicano; e) este modelo reconcilió a los sectores sociales como tarea fundamental para desarrollar el capitalismo; f) impulsó alianzas con el capital extranjero para empujar y consolidar una propia clase burguesa industrial; g) la intervención del Estado estuvo orientada al desarrollo y dirección de la industria de bienes de capital (petróleo, energía, siderúrgica), así como a la generación de insumos intermedios, y por su parte, a la intervención del mercado le correspondió el desarrollo de la industria ligera como los bienes de consumo duradero; h) el modelo tenía como propósito

aproximarse a replicar el de Estados Unidos; i) el Estado sentó la infraestructura base para que el sector privado tuviera las condiciones futuras para desarrollar sus iniciativas; j) la mayoría de la población era pobre y analfabeta, mayoritariamente campesina (representaba el 70% de la población); k) generó crecimiento económico pero no el reparto de recursos y oportunidades de manera justa y equitativa en función de lo que se necesitaba; y, l) el modelo propició un sistema de protección y subvenciones a empresarios y a sindicatos.

3) Agotamiento del ISI: a) se desarrolló la industria de bienes de capital sin la innovación, eficiencia, eficacia y competitividad necesaria, desarticulada de los demás sectores económicos. El modelo significó el crecimiento de oficinas y departamentos del sector público; b) de igual forma el sector privado, no desarrolló mercados, ni impulsó las iniciativas y capacidades para promover estructuras de mercado y, tampoco para ser competitivo en el entorno internacional; c) el sector privado no fue capaz de crear mercados, ello generó una presión crítica para el sistema político que se tradujo en mayores ineficiencias; d) el Estado intervino con inversión pública para desarrollar las estructuras de mercados; d) la presión demográfica reveló la incapacidad fiscal de las finanzas públicas; e) la pobreza y las desigualdades se incrementaron; f) la materialización de mercados desde el Estado tuvo como efectos un incremento de prácticas ilegales y de corrupción a niveles impensables; h) en los 60s, el crecimiento económico estaba por arriba del 6% con una inflación del 2.5 y un tipo de cambio fijo desde 1964, para finales de los 60s se observan signos de agotamiento: centralismo, concentración de la riqueza y un crecimiento económico que desciende al 3% y se disparó la inflación; i) la capacidad fiscal y administrativa es rebasada por un incremento del 3% de la tasa demográfica; j) se profundizan los conflictos obrero, campesino y empresarial; k) en 1969 se necesitaba para cubrir el servicio de la deuda externa el 26% de las exportaciones; l) para cubrir las presiones demográficas se decide expandir el gasto público; ll) a nivel internacional se experimentó una contracción económica (1971) y la crisis de Bretton Woods (1972) rompen con el patrón oro como mecanismo de fijación de precios para las transacciones internacionales y afecta los precios del petróleo generando repercusiones en

las economías desarrolladas. El dólar se impone como moneda de cambio y moneda para las transacciones internacionales. Esta coyuntura generó que el crédito se volviera barato y accesible para países como México; m) la mayoría de los países liberalizan el tipo de cambio, lo que significó dejar al libre juego de la oferta y la demanda el valor de sus monedas y abandonan el tipo de cambio fijo. Ante esta situación los gobiernos Echeverría (1970-1976), López Portillo (1976-1982) y De la Madrid (1982-1988) deciden mantener el tipo de cambio fijo.

4) Emergencia del nuevo del modelo de desarrollo Neoliberal: a) después de cerca dos décadas de estabilidad en el control de cambios, en los 70s se lleva a cabo una drástica devaluación del peso mexicano frente al dólar; b) a inicios de los 70s la deuda externa era de 4 mil millones y a inicios de los 80s de 80 mil millones de dólares; c) a mediados de los 70s se vive una crisis por la caída en los precios del petróleo, a inicios de los 80s se descubren yacimientos petroleros y a nivel internacional suben los precios, se vive un boom petrolero y, finales de los 80s caen estrepitosamente los precios del petróleo y el gobierno recurre al crédito externo; d) el gobierno de Miguel de la Madrid recibe una deuda de 80 mil millones de dólares, una inflación del 100% , un PIB del .05% , una tasa de desempleo del 10%, abultado aparato gubernamental, los precios del petróleo estancados, la actividad económica contraída, la inexistencia de mercados para los nuevos factores de la acumulación de capital, la banca nacionalizada y el control fijo de la moneda, desequilibrio en la balanza de pagos y, la mayoría de los instrumentos macroeconómicos con indicadores negativos.

5) Instalación del modelo Neoliberal. Se llevo a cabo en dos periodos, uno correspondió a De la Madrid y el segundo a Carlos Salinas de Gortari. Ambos presidentes firmaron cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional para llevar a cabo un paquete de políticas de ajuste estructural, con ello se buscaba una nueva economía política de los nuevos factores de acumulación y de reproducción social. La aplicación de los mismos abarca cronológicamente tres períodos: el de 1982 a 1987, el de 1988 a 1994, y el último, que podríamos ubicar de 1995 a la fecha. La ordenación económica se

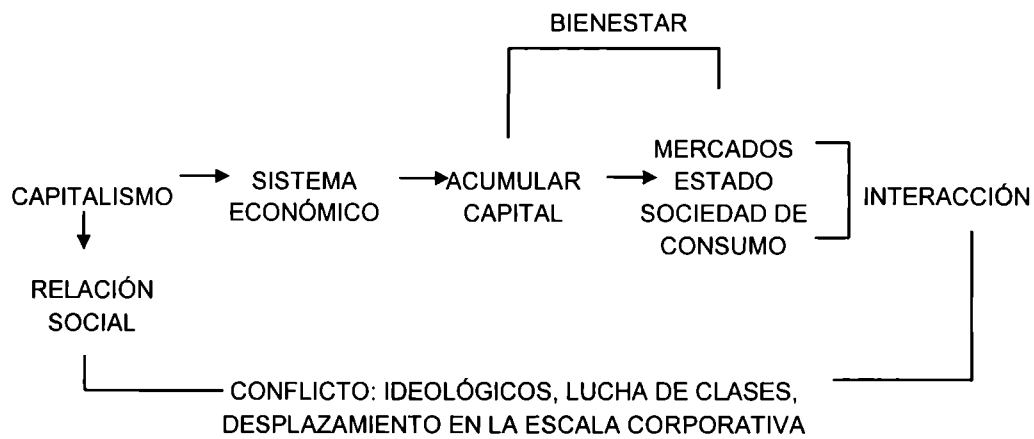
llevo a cabo mediante la figura de pactos entre el sector privado, público y social (PIRE, PAC, PSE, PECE y PABEC), los cuales tenían objetivos de políticas públicas de estabilización y de ajuste estructural. El PSE, el PECE y el PABEC atendieron las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y salarial, en tanto que los programas de ajuste estructural destacan la apertura comercial, la privatización y la desregulación de la actividad económica.

Ahora bien, una vez situados los aspectos económicos y políticos contextuales describiremos algunos rasgos distintivos acerca de la reforma del Estado que se llevó a cabo en los 80s y 90s. Cuáles fueron los objetivos de la reforma: modernizar la estructura económica del país a fin de insertarla al contexto de la globalización y al modelo de desarrollo que ésta impulsaba; así como poner en marcha un proceso de apertura y de profundización democrática. Ambos procesos marcharon a la par, pero diferenciados en su modulación y alcance. En el primer caso la reforma económica fue prioritaria y se realizó en el corto plazo; la segunda, era necesaria pero se puso en marcha gradualmente. Cuál fue la estrategia que la reforma implementó: reducir la intervención del Estado en la economía, lo cual se tradujo en reestructurar las funciones económicas y reducir el tamaño de éste, así como, propiciar las condiciones de una economía de mercado (mixta) mediante la privatización, desregulación y liberalización. Esta decisión de política pública resultaba acorde con la tendencia en boga en esos años. Dicha estrategia implicó transferir al sector privado una serie de tareas como la de proveer un conjunto de bienes públicos (que la literatura llama en red) mediante el sistema de mercados y la competencia, así como, la creación de instituciones reguladoras encargadas de regular los nuevos mercados.

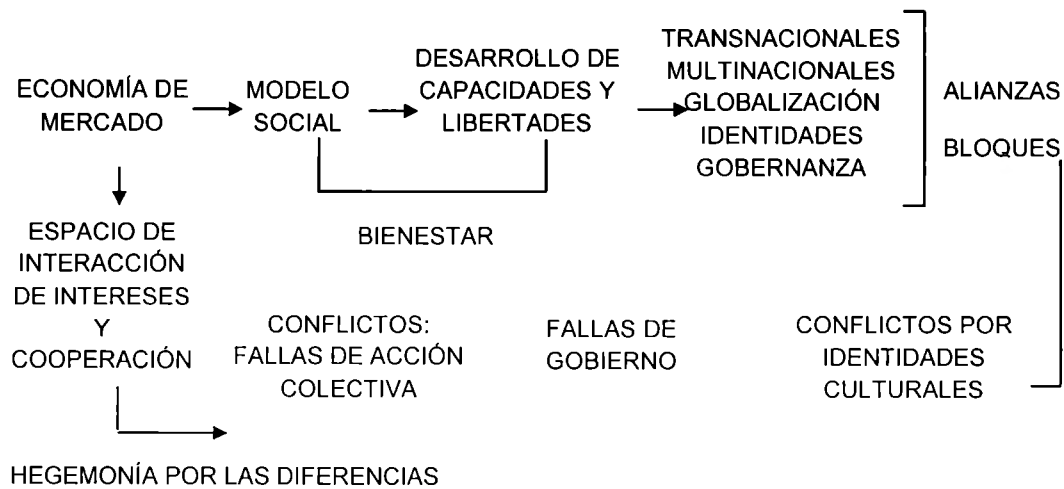
Finalmente en la ilustración 11 se muestra una aproximación del reescalamiento del Estado en México mediante un discurso del poder que comprendería una mirada desde la hegemonía ideológica y otras desde la economía del mercado.

ILUSTRACIÓN 13

HEGEMONIA IDEOLOGICA



ECONOMÍA DE MERCADO



CAPITULO 2. RECONSTRUYENDO CAPACIDADES: ESCENARIOS PLURALES Y RESULTADOS COMPLEJOS

A) RECONSTRUYENDO LAS CAPACIDADES ESTALES

¿Por qué reconstruir las capacidades del Estado mexicano ante los problemas económicos regulatorios?. En primer lugar, porque los problemas económico regulatorios son producto de un sistema complejo que se caracteriza por: el carácter incompleto, inestable y contradictorio de las formas de acumulación y su expresión institucional; el tipo de acoplamiento escalar entre acumulación y estructuras estatales; y, por el diseño y articulación que adquiere la relación entre régimen de regulación y modo de regulación bajo la lógica del régimen de regulación. En segundo lugar, porque dichos problemas son resultado de las tensiones entre los proyectos estatales y la visión hegemónica de la coalición gobernante. Y en tercer lugar, porque derivan de un arreglo social que carece de coherencia estructural en la gestión de las contradicciones y dilemas inherentes a la relación entre acumulación y formas institucionales.

De lo anterior se desprenden cuatro elementos que justifican la reconstrucción de las capacidades estatales: 1) contradicción e inestabilidad de la acumulación y de las formas institucionales; 2) rupturas permanentes entre la agenda estatal y los intereses del bloque dominante; 3) evolución asimétrica entre régimen de acumulación y modo de regulación; y, 4) incapacidad para gestionar las contradicciones y dilemas inherentes a la relación entre acumulación y formas institucionales.

¿En dónde se reconstituyen las capacidades del Estado? .Desde nuestra perspectiva, se reconstituyen en el espacio de la metagobernanza y en el espacio de la gubernamentalidad. Desde el mirador de la metagobernanza para dar dirección hacia lo público frente a las contradicciones de la acumulación que moldea los arreglos sociales –institucionales- bajo una lógica de riesgos. A partir de la gubernamentalidad para reconstituir los contenidos políticos del ejercicio de gobierno, más específicamente para reconstituir de

poder político al gobierno del Estado frente a la acumulación del gobierno de las corporaciones y del mercado.

Ahora bien, la metagobernanza y la gubernamentalidad las hemos colocado en el campo cognoscitivo del Estado regulador archipiélago. Es decir, buscamos problematizar el gobernar del Estado regulador. Sin embargo, planteé en esta investigación que éste tipo de forma estatal es una especie de estructura que se sustenta en los cimientos de un Estado débil y una sociedad fuerte. No obstante ello, se pretende establecer una idea contra hegemónica respecto de la visión que operó la conformación del Estado regulador en México. El argumento que sustento aquí tiene convicción sobre el Estado regulador, conforme lo plantea la teoría y la experiencia europea. Pero se busca precisamente ofrecer una respuesta de desborde, desde el propio sistema de ideas, que la coalición gobernante en México implantó. Reconozco que se establecerá una inconsistencia, sin embargo, ampliando la mirada sobre la metagobernanza y la gubernamentalidad habrá posibilidad de perfilar algunas conexiones con los argumentos del Estado débil y la sociedad fuerte, esperando que en otro momento de esta investigación se pueda cubrir en toda su amplitud las problemáticas conjuntas que conectan a ambos tipos estatales.

B) METAGOVERNANZA PARA UN ESTADO REGULADOR

Las reformas estructurales que se llevaron a cabo en México en el periodo de entre 1988 y el 2000 tuvieron como estrategia resituar la relación entre capitalismo y Estado en las nuevas formas escalares¹⁸⁷ y en las nuevas formas de acumulación. De estas reformas derivó un tipo de capitalismo regulado cuya forma de acumulación está relacionada con las privatizaciones y las regulaciones, asimismo generó un Estado regulador cuyas características tiene que ver con las instituciones de regulación y los regímenes de regulación. Bajo

¹⁸⁷ Seguimos el criterio de Jessop (2008) de plantear la relativización de las escalas, ello quiere decir, que no se puede establecer una supremacía en cualquiera de las escalas previstas.

esta estrategia se incardinó la escala nacional con la escala global, asimismo, este reescalado se articuló desde distintos alcances, ritmos y densidades institucionales con la innovación tecnológica, la sociedad de la información, la economía del conocimiento, el sistema financiero y los bloques regionales. Jessop (2008) identifica a esta dinámica como un proceso de acoplamiento estructural y coordinación estratégica entre economía y Estado.

Identificó cinco puntos claves que las reforma perfilaron para llevar a cabo el acoplamiento entre Estado y acumulación: 1) *capacidades estatales y áreas de riesgo*; 2) construcción discursiva y material; 3) formas institucionales; 4) economía política de la articulación interescalar; y, 5) capacidad de los actores para reordenar las jerarquías escalares y para justificar sus intereses.

Estilizando se puede establecer que las reformas estructurales situaron las capacidades del Estado y las áreas de riesgo en el reescalamiento de la relación entre las formas acumulación de capital y las estructuras del aparato estatal. Por ejemplo, en el cuerpo de esta tesis se estableció como la privatización de la empresa paraestatal Telmex durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se implementó bajo un molde de acumulación de capital en el ámbito de la innovación de las telecomunicaciones y la sociedad en red. Para garantizar esta acumulación se constituyó un Estado regulador archipiélago.

A primera vista se podría establecer que este tipo de reescalamiento conformó una tendencia que supuso una sinergia virtuosa que se anclaría en aquellos arreglos social de mayor consenso. Sin embargo, el reescalamiento no es un proceso automático ni mecánico, principalmente porqué el proceso de acumulación genera una dinámica altamente compleja por su carácter inestable y contradictorio llevándolo permanentemente a evadir las regulaciones y formas institucionales. Ello resulta paradójico en razón de que las regulaciones y las formas institucionales son las que garantizan la acumulación. Aunado a lo anterior, debe subrayarse que el reescalamiento del capital en México, presupuso una reproducción de acumulación mediante privatizaciones y regulaciones con la finalidad de compensar el carácter incompleto del capital.

Ahora bien, la acumulación de capital está definida como una relación entre régimen de acumulación y modo de regulación¹⁸⁸ (Jessop: 2008). A su vez, régimen y modo delimitan el régimen de regulación,¹⁸⁹ el cual expresa fundamentalmente el contexto político-económico, la innovación institucional y la integración de diversos intereses en el proceso de políticas. De lo anterior, se deriva que fueron los cambios en las formas de acumulación los que moldearon la dinámica de los cambios en la forma y funciones del Estado mexicano¹⁹⁰. Siguiendo a Brenner y Glick (2003) las transformaciones en las formas de acumulación tienden a intensificar y hacer visibles las tensiones e inconsistencias sobre la configuración del modo de regulación, ya que éste se plantea como el mecanismo para conseguir un cierto equilibrio en las condiciones de producción y consumo. ¿Cómo se logra equilibrio? Brenner y Glick sugieren que éste se logra dimensionando la red de instituciones que componen el modo de regulación y la cuales gobiernan el proceso de acumulación estableciendo las formas de intervención estatal en la economía

Si se interpretan los problemas económico regulatorios en México desde los argumentos anteriores resulta que la implementación de las reformas a lo largo de la década de los 80s y 90s llevaron a cabo una serie de cambios en las formas de acumulación que por su profundidad y alcance impactaron las bases mismas de hegemonía y legitimidad del Estado. Sin embargo, no fue así ni en profundidad y alcance en cuanto al entramado de instituciones que dan coherencia al régimen de regulación de las políticas públicas regulatorias –

¹⁸⁸ En esta tesis enfatizamos que la regulación hace referencia a una serie de regularidades institucionales que compensan la inestabilidad inherente al sistema, de igual forma, significa la conjunción de mecanismos que concurren en la reproducción del sistema dadas las formas institucionales y el estado de las estructuras económico-sociales. Por su parte, el régimen de acumulación tiene que ver con las condiciones y normas de producción, distribución y consumo. Por su parte, el modo de regulación alude al conjunto de normas, mecanismos de compensación, dispositivos de información que ajustan expectativas y comportamientos a la lógica del régimen de acumulación, asimismo, es el resultado de la articulación de formas institucionales o estructurales que canalizan la reproducción económica

¹⁸⁹ Hood, Rothstein y Baldwin (2006) caracterizan al régimen de regulación como a) los componentes de control (recopilación de información, establecimiento de estándares y modificación de conducta); b) el contexto (el tipo de problema al que está dirigida la regulación, las actitudes del público y de los medios de comunicación, la configuración del interés); y, c) el contenido (la postura reguladora, la estructura organizacional, las normas de operación).

¹⁹⁰ Pero como acertadamente apunta Jessop (2008) no se trata de un planteamiento de determinismo económico, en virtud de que en el proceso de acumulación se combinan elementos económicos y extraeconómicos.

modo de regulación-. Se puede establecer que se conformó un escenario de interacción entre una acumulación tardía que se despliega con una gran fuerza por los cambios en las tecnologías y el conocimiento, y una constelación de instituciones reguladoras o estructuras de gobernanza frágiles o débiles. Levi-Faur y Jordana (2009) sugieren que el elemento crítico de las reformas económicas y políticas en México es que no han logrado establecer mecanismos de engranaje entre capitalismo e instituciones reguladoras, lo cual se está traduciendo en nuevos problemas de legitimidad y efectividad.

En la tabla 27 se muestra como los problemas económico regulatorios guardan relación con los puntos críticos de la acumulación.

TABLA 27 CORRELACIÓN ENTRE PUNTO CRÍTICOS DE LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y LOS PROBLEMAS ECONÓMICO REGULATORIOS EN MÉXICO

Puntos críticos del reescalamiento entre Estado y Capital	Problemas económico regulatorios
-Contradicción e inestabilidad de la acumulación y de las formas institucionales.	-Opacidad y riesgo en las áreas regulatorias y en la función regulatoria del Estado.
-Rupturas permanentes entre la agenda estatal y los intereses del bloque dominante.	-Poder concentrado de mercado y pérdida de bienestar social.
-Evolución asimétrica entre régimen de acumulación y modo de regulación.	-Dispersión de competencias, falta de coherencia y descoordinación entre las agencias de regulación, las regulaciones y los distintos objetivos de las políticas regulatorias.
-Incapacidad para gestionar las contradicciones y dilemas inherentes a la relación entre acumulación y formas institucionales.	

La formula que se estableció entre acumulación tardía de despliegue asimétrico e instituciones reguladoras en repliegue fragmentario puede caracterizar el resultado final de lo que fueron hasta este momento los efectos de las reformas estructurales en el país.

Habiendo establecido las anteriores razones, es oportuno preguntarse ¿cómo se vincula la metagobernanza con los problemas económico regulatorios en México? Tenemos como respuesta: que ante todo la metagobernanza - propuesta teórica de Bob Jessop (2008)- busca plantear un

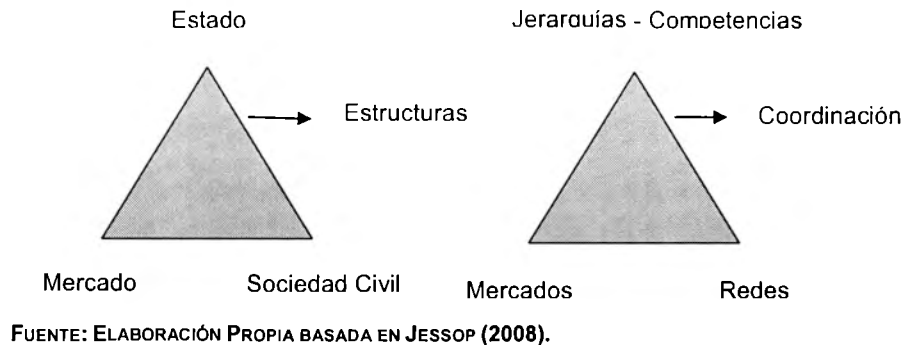
modo de gobernar las relaciones complejas del capitalismo a través de resituar al Estado en la trama del capitalismo. Es una respuesta al fenómeno de la desnacionalización el cual hace referencia al vaciamiento del aparato del Estado nacional por efecto de la reorganización territorial y funcional que impulsa la acumulación global. Asimismo, responde al fenómeno de la desestatalización, el cual tiene que ver con la redefinición público-privado, misma que busca reasignar tareas y rearticular en función de la relación entre las estructuras de acumulación y las estructuras estatales.

La metagobernanza se inscribe en el enfoque estratégico relacional Jessop (1999), este enfoque propone que los poderes y capacidades estructurales del Estado no pueden entenderse concentrándose únicamente en el Estado, ya que la conformación y acción de éste deben ser analizadas en un contexto estratégico-relacional. La selectividad estructural que van definiéndolo y sus capacidades estratégicas, así como sus poderes siempre serán condicionales y relacionales con respecto a los factores de la acumulación.

El elemento necesario para conectar la metagobernanza con la idea estratégico relacional ha sido definir al capitalismo y al Estado como una relación social y por lo tanto ambos comprenden un conjunto de instituciones estratégicamente seleccionadas por las fuerzas que las configuran (Jessop: 2008). Lo estratégico relacional alude a la gobernanza definida ésta como una forma de coordinación. En ese sentido, se encuentran en juego tres tipos de gobernanza en la relación del capital: 1) mercados; 2) jerarquías (autoridad); y, 3) redes.

A partir de esta perspectiva la relación triangular de análisis ha cambiado, ver la ilustración 14.

ILUSTRACIÓN 14 COMPARATIVO DEL ANÁLISIS TRIANGULAR



Jessop distingue una gobernanza de los mercados como aquella que opera mediante la coordinación de los intercambios y tienen una racionalidad procedimental; una gobernanza se organiza en torno a la coordinación de las jerarquías y posee una racionalidad sustantiva; y, una gobernanza por heterarquía, la cual supone autoorganización horizontal entre actores mutuamente interdependientes, es una forma de gobernanza por redes, por negociación interorganizacional, gobernanza como conducción contextual intersistémica y descentralizada, esta forma desarrolla una racionalidad reflexiva. En síntesis la metagobernanza organiza y promueve las condiciones para la conducción, dirección y colibración de los diferentes modos de gobernanza.

Una vez expuestos los anteriores elementos presuponemos las siguientes tesis como una especie de narrativa para poner en perspectiva la relación entre metagobernanza y Estado regulador con respecto a los problemas económico regulatorios en México:

Tesis 1: Las reformas estructurales impulsaron un tipo de capitalismo regulado sustentado en una acumulación tardía de despliegue asimétrico e instituciones reguladoras en repliegue fragmentario.

Tesis 2: Las contradicciones y el carácter incompleto de esta forma de acumulación se ha venido gobernando mediante un Estado regulador archipiélago.

Tesis 3: La forma en que se ensambla acumulación tardía y Estado regulador ha generado riesgo y opacidad en las áreas reguladoras y en la función de regulación del Estado, poder concentrado de mercado y pérdida de bienestar social; y, dispersión de competencias, falta de coherencia y descoordinación entre las agencias de regulación, las regulaciones y los distintos objetivos de las políticas regulatorias.

Tesis 4: La implementación del capitalismo regulador y la acumulación tardía se ha vendido realizando en un escala e donde la gobernanza de mercado, jerarquía y redes no cuenta con las condiciones para direccionar y colibrar hacia lo público.

En este punto la reconstrucción de las capacidades del Estado mexicano debe comprender el impulso de reglas de gobernanza y orden regulativo. El despliegue de las contradicciones y el carácter incompleto del capitalismo regulado deben compensarse con mecanismos y regímenes de gobernanza. La metagobernanza busca crear condiciones para colibrar lo público en el contexto de las contradicciones del capital.

Tesis 5: Las capacidades estatales del Estado regulador carecen de selectividad estratégica relacional para gestionar la complejidad y pluralidad de las distintas formas de gobernanza que actúan en el espacio del capitalismo regulador y la acumulación tardía.

La reconstrucción de las capacidades del Estado tiene que ser selectiva en términos estratégico relacional, no puede formularse sobre la base de buscar una fortaleza asociada sólo a los resultados, sobre todo porque estos tienden a volverse líquidos. Esta selectividad se tiene que dirigir a cada punto crítico que se forma en el proceso de reescalonamiento entre el Estado y el capital. Por ejemplo la concentración de poder de mercado no puede limitarse a un

problema de regulación de los precios en condiciones de baja o escasa competencia, es por el contrario, en un sentido más amplio un elemento contradictorio de la propia acumulación. En este sentido, la selectividad de las capacidades estatales se refleja en la forma en cómo se articula el modo de regulación y el régimen de acumulación.

Tesis 6: El Estado regulador archipiélago en México impulso un régimen de regulación para alinear la provisión de bienes públicos y la acumulación tardía, pero limitó las implicaciones que tendría el que esa forma de acumulación se sustentaría precisamente en la producción de bienes y servicios públicos en red.

El punto es que la metagobernanza reintroduce la importancia de las capacidades estatales en el Estado regulador. Y lo hace planteando la necesidad de un redireccionamiento selectivo en las formas de gobernanza que buscan gobernar el despliegue de la acumulación tardía asimétrica. Necesariamente capacidades estatales mediante metagobernanza tienen que producir un efecto de racionalidad reflexiva en el Estado regulador, sobre todo por su tendencia a configurar zonas de archipiélago regulatorias. Con metagobernanza la dispersión de las estructuras regulatorias encontrarían un marco en el que los actores establezcan sus expectativas cognitivas y normativas hacia lo público promoviendo con ello una visión de lo común.

A riesgo del carácter abstracto de estas tesis, se intentó desarrollar una narrativa con sentido reflexivo sobre las posibilidades de reconstrucción de las capacidades del Estado regulador.

C) GUBERNAMENTALIDAD PARA RESTAURAR LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Gobernar y solucionar los problemas que se generan en la relación entre capitalismo tardío en despliegue e instituciones reguladoras en repliegue, necesariamente pasa por restaurar el gobierno del Estado, es decir, el gobierno

bajo la forma política. Las capacidades del Estado son esencialmente la forma política y de políticas del gobierno del Estado. A nuestro juicio la concentración de mercado, las áreas de riesgo y opacidad, así como la debilidad endémica de las agencias de regulación han colocado al Estado mexicano nuevamente como problema y solución en el debate del orden sociopolítico. Pero no se trata de querer poner al Estado conceptualizándolo como un ente autónomo, con organización dada, coherente, homogénea y con una jerarquía superior frente a otras formas de poder o de organización. El Estado mexicano no es una agencia política concreta ni una estructura real que se encuentre separada de la sociedad y que goce de un enorme poder. Por el contrario la forma estatal en México es una experiencia empírica que constituye una modalidad de Estado débil con una sociedad fuerte (Escalante).

Escalante, Geertz y Migdal acertadamente indican que se debe abandonar la mirada estática y jerarquía del Estado. Geertz (2004) comenta que “[...] hay que dejar de ver al Estado como la máquina del Leviatán, como una esfera que comanda y decide. Más bien hay que mirar alrededor del Estado, en el tipo de sociedades en que se inscribe. Menos Hobbes y más Maquiavelo, menos la imposición del monopolio de la soberanía y más el cultivo de oportunidades, menos el ejercicio de la voluntad abstracta y más la adaptación al contexto y el logro de ventajas visibles”.

Sobre este argumento, entonces cómo restaurar capacidades estatales, si como se ha venido planteando en esta investigación la arquitectura de la experiencia estatal en México se puede mirar como un acoplamiento multiescalar. Por un lado, acoplar acumulación tardía con Estado débil y sociedad fuerte; y por otro lado, capitalismo tardío con Estado regulador Archipiélago. Las implicaciones de este acoplamiento las asociamos con la idea de mirar un camino, una ruta para restaurar capacidades estatales.

Propongo que los nodos críticos que genera este reescalonamiento entre formas de acumulación y modos estatales en México deben mirarse desde la reconstitución de capacidades estatales entendidas estas como la producción de poder político instituyente. Con ello, se busca introducir un

elemento de complejidad al sentido de metagobernanza de lo público, es decir, en lo público también se instituyen una producción de gubernamentalidad. Como dice Foucault (2007) el despliegue del Estado debe entenderse como una producción de poder político que instituya y desborde ciertas prácticas y arreglos sociales. Las capacidades del Estado no son formas de gestión, son la gubernamentalización de la política en tanto producción instituyente de lo político (Foucault: 2007). Esta complejidad en los elementos a acoplarse tiene que ver más con el campo de lo político que en el de la gestión pública. Con este planteamiento de gubernamentalidad se intenta enlazar una respuesta al argumento del Estado débil y sociedad fuerte,

¿Cómo restaurar las capacidades estatales frente a los problemas que genera la relación entre capitalismo tardío en despliegue e instituciones reguladoras en repliegue? Propongo para ese objetivo introducir un proceso de gubernamentalización del Estado. Ello implica, plantear que dichos problemas se deben a que la gestión desplazó a la política y por lo tanto modificó los contenidos del poder con relación al Estado. Para Foucault (2007) el poder se reelabora a partir de los ajustes en las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno del Estado. Por ello es claro que el Estado en México ha perdido su capacidad de gobernar, dominar, controlar y guiar la multiplicidad de luchas de diverso tipo que atraviesan la sociedad. Ello es así, porque se ha hecho una interpretación de las racionalidades políticas y las tecnologías más como un problema de gestión.

En todo caso el proceso político en México debe recuperar al Estado valorando la circunstancia histórica que lo moldea como un Estado débil con una sociedad fuerte, pero que al introducir un sentido de gubernamentalidad se buscaría identificar la tarea del gobernar con el ejercicio del gobierno político. Se trataría de situar estratégicamente al ejercido el poder en la sociedad a través de relaciones sociales e institucionales, ya que se presupone que el poder en la experiencia mexicana emana de distintas fuentes.

En el tránsito del Estado débil con sociedad fuerte al Estado regulador archipiélago se observa el fenómeno de los mecanismos instituyentes de poder político. Pero para adquirir esta dimensión deben ser puestos en la condición democratizante del régimen político. Son las relaciones entre capacidades del Estado y las áreas de riesgo las que producen relaciones de poder sobre una base democrática. Sin embargo, las reformas estructurales en México han venido sustituyendo por lo menos en las áreas estratégicas y prioritarias del país las relaciones de poder por las formas de gestión pública. En cierta forma esto es explicable y hasta recomendable, no obstante las relaciones de poder permitan situar en el espacio de lo político el reescalamiento entre acumulación y aparato del Estado. Sobre todo considerando que las estructuras de la acumulación están sujetas a mayores influencias que provienen de los cambios en las tecnologías. En cambio las estructuras del Estado se adaptan bajo procesos mucho más lentos incluyendo los conflictos y dependen de una cadena de disensos y consensos, que no siempre responden a la necesidad social de alinear la acumulación de capital a la producción de lo público.

Es en este sentido, que cobra importancia restaurar las capacidades del Estado, con un sentido, que además de introducir elementos de metagobernanza, es decir, dirección de las distintas formas de gobernanza que construyen la relación entre capitalismo y Estado hacia lo público, también contemple que la dirección de lo público instituya contenidos políticos. De esta forma, se buscaría ante los efectos de las reformas estructurales restaurar las capacidades estatales dando dirección a lo público frente a la complejidad de las formas de acumulación, pero también reconstituir lo político en la producción que se genera en las relaciones de poder.

El Estado débil y la sociedad fuerte ha sido un modelo productor de relaciones de poder político, pero no instituyó el contenido político democratizante. El Estado regulador es un generador de regulaciones y órganos de regulación en donde las relaciones se establecen por mecanismos

de gobernanza, sin embargo, no genera dirección hacia lo público ni instituye de contenido político a los mecanismos de gobernanza. Es precisamente en estos nodos donde entra la gubernamentalidad.

**TERCERA PARTE. CONCLUSIONES:
VOLVIENDO AL ESTADO. UNA
POSIBILIDAD INSTITUYENTE**

CONCLUSIONES: VOLVIENDO AL ESTADO UNA POSIBILIDAD INSTITUYENTE

Uno de los ejercicios que requieren de mayor reflexividad y capacidad analítica es tratar de establecer una relación entre una serie de razonamientos científicos sobre un estado de cosas respecto de un campo específico de la realidad social. Regularmente esta tarea se realiza desde el instrumental de conceptos establecidos por las ciencias sociales. Pero como advierte Boaventura de Souza Santos, los conceptos dominantes de las ciencias sociales bajo los cuales se ha explicado en los últimos cincuenta años el devenir de las sociedades, los Estados y el mercado están resultando insuficiente o han sido rebasados por la complejidad de lo societal. No obstante, la producción de conocimiento debe arriesgar reformulando conceptos y mapas cognitivos.

Con esta pretensión de ir más allá de lo establecido y situando mis preocupaciones intelectuales y científicas en los graves problemas que está enfrentando el Estado mexicano en una multiplicidad de áreas y ámbitos de gobierno puse en marcha una investigación que me llevará a problematizar al Estado. Cabe decir que las problemáticas actuales que experimenta el Estado en México resultan comunes a todos los países del orbe, pero se experimentan desde otros legados de políticas y aprendizajes sociales. Pero sobre todo, me aqueja una profunda perplejidad ante la imposibilidad del Estado para reconstituir sus capacidades, las cuales en estos momentos son claves para construir vías o alternativas que lleven a superar ese conjunto de problemas.

Teniendo en consideración este conjunto de elementos, reflexioné acerca de que era el momento para tratar por vía de la investigación de regresar al primer plano al Estado con todo y sus problemáticas tanto coyunturales como sistémicas.

Dicho lo anterior, y en conexión con el interés académico que he venido desarrollando en el campo de los problemas económico regulatorio,

especialmente los tópicos relacionados con la opacidad y riesgo en las áreas estratégicas de regulación del Estado, la falta de capacidades estatales para llevar a cabo función regulatoria del Estado, el poder concentrado de mercado y la pérdida de bienestar social, y la dispersión de competencias y falta de coherencia y coordinación entre las agencias de regulación y los objetivos del desarrollo, me di a la tarea de formular un planteamiento de investigación bajo una interrogante central: ¿Qué tipo de reestructuración experimentó el Estado en México con relación a las políticas regulatorias como producto de las reformas y ajustes estructurales de corte neoliberal llevados a cabo en la década de los 80s y 90s?

La naturaleza de dichos cambios modificaron dramáticamente las relaciones entre sociedad, Estado y mercado. Pero sobre todo irrumpieron como una bocanada de expectativas y esperanzas en una sociedad que sabe de sí históricamente desigual y enfrentada en distintas visiones como ya apunto en su momento O`Gorman.

En este sentido, para responder a esta interrogante formulé un objeto de investigación que analizará la interacción entre capacidades y riesgo en el marco de las estructuras estatales regulatorias. Esta tarea significó la puesta en juego de varios elementos y factores: en primer lugar, identificar la existencia de una serie de problemas en el campo económico regulatorios; en segundo lugar, establecer que dichos problemas fueron resultado de las transformaciones que experimentó el Estado tras la implementación de las reformas neoliberales; el tercero, determinar que dichas transformaciones obedecieron a la emergencia de nuevas formas de acumulación de capital y nuevas formas de producir y proveer bienes públicos: en cuarto lugar, resaltar que el sistema de ideas que sustento el proceso de diseño e implementación de los cambios jugó un papel determinante.

Dada la complejidad este objeto de estudio planteé con plena convicción teórica que el enfoque de la aproximación regulacionista y el Estado regulador constituiría un sólido cuerpo conceptual para deconstruir la trama entre capacidades estatales y áreas de riesgo sobre todo ante la escasa literatura sobre el tema. De manera general estas perspectivas me llevaron a ubicar el objeto de estudio en la esfera de acumulación de capital y en los modos de estructurar al Estado. A partir de este aparato conceptual cobró relevancia mirar la relación entre capacidades estatales y área de riesgo en el campo de estudios que desarrolla la propuesta del acoplamiento escalar entre Estado y capitalismo. A mi juicio esta manera de ver las cosas resultó una respuesta fresca y novedosa frente al imperativo del enfoque anglosajón el cual hace de los problemas regulatorios una cuestión de precios y competencia.

La aproximación regulacionista y el Estado regulador permitieron adaptar el análisis de las regulaciones como el factor clave del gobernar del capitalismo en México. Estoy convencido que estos enfoques son el paradigma desde el cual se reestructurará tanto a nivel nacional como global la relación entre capitalismo y Estado, previendo con ello una serie de impactos de gran alcance en la esfera social, política y cultural.

En el desarrollo de la ésta tesis insistí sobre las distorsiones y efectos perniciosos que el enfoque anglosajón que impera en el sector tecnocrático de toma de decisiones viene ocasionado. Sostengo que el poder concentrado en México, no puede ser resuelto sólo en función de mejorar los mercados, los derechos de propiedad o la fijación de precios y tarifas. También demostré que la concentración de mercado no era un problema de gobernabilidad. Si bien, el enfoque anglosajón se basa en una literatura ampliamente relacionada con una serie de estudios sustentados en la conducta microeconómica de los agentes económicos, políticos y sociales, preferí hacer un ejercicio heurístico de los principales conceptos de la aproximación regulacionista y el Estado regulador a fin de poner en juego mi perspectiva teórica.

Dicho lo anterior, llegué a una serie de conclusiones que pretenden constituir un programa de investigación a futuro:

Los problemas de políticas regulatorias que se identificaron, principalmente fueron tres: a) opacidad y riesgo en las áreas regulatorias y fallas en la función regulatoria del Estado; b) poder concentrado de mercado y pérdida de bienestar social; y, c) dispersión de competencias y falta de coherencia y coordinación entre las agencias de regulación y los objetivos del desarrollo.

Las reformas neoliberales en la esfera regulatoria que se implementaron en México produjeron los problemas regulatorios antes mencionados. Sin embargo, las evaluaciones sobre dichos problemas se concentran en aspectos relacionados con el diseño institucional en lo referente al grado de autonomía, rendición de cuentas y desempeño institucional tanto de las regulaciones como de los órganos reguladores.

Prácticamente son inexistentes los estudios sobre los problemas regulatorios desde el enfoque que relaciona las capacidades del Estado y las áreas de riesgo en el marco de las nuevas formas de acumulación de capital y su relación con las escalas y el espacio. Los estudios sobre escalas y espacio que existen en la literatura hacen referencia a la reestructuración del Estado y el capital asociados a los temas urbanos y su impacto en el desarrollo.

El análisis permitió contrastar cómo se abordan los problemas económicos regulatorios en México a la luz de la crisis financiera global que inició en 2008 y que aún no termina de producir sus consecuencias finales e impredecibles. Este contraste facilitó dos ópticas: por un lado, el tema central fue la acumulación de capital y su relación con la democracia, los derechos ciudadanos y las formas de gobernanza en el contexto del Estado de bienestar; el segundo, es una perspectiva en la que no se plantean los problemas de la acumulación de capital ni sus efectos, ni tampoco su relación con la democracia y el bienestar. En México la discusión se concentra en cómo desarrollar estructuras de gobernabilidad para el mercado y para garantizar la concentración de la riqueza. Ello es así, porque se da por sentado que la prioridad es impulsar la acumulación de capital ya que ésta es necesaria para

propiciar desarrollo y mercados, antes que los derechos de ciudadanía y democracia.

La cadena de inferencia nos llevó a plantear que los problemas económicos regulatorios en México son complejos por la multiplicidad de factores que influyen en su delimitación. Ha sido relevante señalar la importancia que tienen las estructuras de gobernabilidad tradicionales del sistema político para moldear los resultados de las políticas regulatorias. A pesar de que estas políticas requieren de estructuras de gobernanza, no sólo para obtener otro tipo de resultados sino también para poder captar con mejor claridad los factores que en un contexto de globalización se desencadenan entre actores, redes, escalas, recursos, etcétera. Los equilibrios entre los factores formales e informales siguen siendo decisivos para el diseño e implementación de las políticas regulatorias.

Los problemas económico regulatorios son resultado de una mezcla entre capitalismo tardío incompleto y capitalismo regulador. Esta propuesta tuvo un sentido heurístico para su formulación, y en la medida de lo posible establecí una serie de relaciones con un grupo de indicadores desde los cuales consideré se podrían sustentar los problemas económico regulatorios. Más aún establecí una especie de conexiones de éstos con algunas dimensiones del capitalismo regulado, el Estado regulado, la gobernanza reguladora, los riesgos y las regulaciones. En cierta forma sólo implicó una aproximación, un intento por mirar este campo problemático desde otro mirador.

Al inferir la existencia de un tipo de Estado débil y sociedad fuerte como una constante histórico en México, puede madurar los argumentos acerca de que este tipo de formación estatal ha constituido un piso histórico sobre el cual el Estado se ha venido transformando, modificando, cambiando. Pero, a pesar de los cambios implantados por las reformas estructurales éste mantiene fuertes estructuras cognitivas y prácticas en la vida social, política, cultural y económica.

Sobre la base del Estado débil y sociedad fuerte, en las últimas décadas la privatización y desregulación de activos públicos, así como la liberalización económica impulsaron un tipo de Estado regulador archipiélago.

Al articular el conjunto de relaciones que se fueron encadenando en el análisis se fue moldeando una relación triangular entre capacidades del Estado, áreas de riesgo y problemas económico regulatorios, asimismo, entre Estado débil y sociedad fuerte y Estado regulador. Ello facilitó dinamizar el marco teórico para entender los cambios llevados a cabo en México.

La complejidad de esta triangulación me permitió plantear dos vías de reconstrucción y recuperación del Estado: por un lado, a través del concepto de la metagobernanza planteé recolocar al Estado, ya que en dicha triangulación se generó un espacio, una red de múltiples mecanismos de gobernanza que requería tener una dirección común en torno a lo público. Asimismo, propuse con el concepto de gubernamentalidad reintroducir las diversas modalidades de gobernanza en dirección hacia lo público pero con el ingrediente clave de instituir lo político ya que lo societal necesita constantemente referenciarse en torno del conflicto como elemento para instituir nuevas prácticas y símbolos colectivos en el espacio de lo público.

BIBLIOGRAFÍA

-
- A**ckerman, John M. (2007). "Cómo funcionan las instituciones en México". En Enfoque, periódico Reforma (domingo 28 enero, 2007). México.
- Aglietta, Michel. (1999). Regulación y su crisis del capitalismo. Siglo XXI: México.
- Aguayo, Sergio. (2011). La transición en México. Historia documentada: 1910-2010. FCE: México.
- Aguilar Camín, Héctor y Castañeda, Jorge. (2010). Un futuro para México I y II. Revista Nexos, número octubre y diciembre.
- Aguilar Camín, Héctor. (1988). Después del milagro: Un ensayo sobre la transición mexicana. Cal y Arena: México.
- Aguilar Luis. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Palabras en Libertad. Für die Freiheit (5-68).
- Aguilar Villanueva, Luis. (1992a). Las reformas mexicanas: hechos y agenda. En Levine, El desafío neoliberal. Grupo Editorial Norma: Bogotá.
- Aguilar Villanueva, Luis. (1992b). Gestión gubernamental y reforma del Estado. En Cambio político y gobernabilidad en México, Coordinado por Mauricio Merino. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública/Conacyt: México.
- Aguilar Villanueva, Luis. (1996). Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994). Foro Internacional, enero-junio. Colmex: México.
- Aguilar, Luis F. (1989). "Estado, Régimen y Sistema Político (notas para un discurso sobre la Crisis del Welfare State)". En Enrique Vega, Juan. Teoría y Política de América Latina. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (205-235).
- Aguilar, Luis F. (1999). "Democracia y transición. Más allá de los jugadores de poder". En Trayectorias, Año 1, Número 1 (septiembre-diciembre), México.
- Aguilar, Villanueva Luis. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica: México.
- Aguilar, Villanueva Luis. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. Reforma y democracia No. 39. Clad: Caracas.
- Aguilar, Luis. (2008) [2009]. "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones". En Cuadernos de Liderazgo, número 17. Sesión académica, ESADE. Barcelona.
- Aguilar, Luis. (2010). Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Fundación Friedrich Naumann: México.
- Albert, Michel. (1993). Capitalismo contra capitalismo. Paidós: Buenos Aires, Argentina.
- Almond, G. A. y Powell, G. B. (1982). Política comparada. Paidós: Buenos Aires.
- Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos. (2008). Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones. Universidad Complutense de Madrid. Editorial Complutense: Madrid, España.
- Alonso V., Guillermo. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En Capacidades estatales, institucionales y política social, editor Guillermo V. Alonso. Prometeo: Argentina.
- Alvarado, Domínguez Ofelia y Ramírez, Zozaya Miguel. (1998). La crisis de gobernabilidad en México. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Públicas: México

Amin, Samir. (2008). El Imperio del Caos. La nueva mundialización capitalista. Colección Problemas Internacionales, número 32. Madrid (España.), IEPALA.

Ammons, David N. (1999). "Medidas de desempeño en los gobiernos estatales y locales". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo I A la Hdep: Batería de Variables e Indicadores (1-82).

Appadurai, Arjun. (2001). Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics. *Environment & Urbanization*, volumen 13, No. 2.

Aragón, Manuel. (1995): Constitución y control del poder. Argentina, ediciones ciudad.

Aspe Armella, Pedro. (1993). El camino mexicano de la transformación económica. México, Fondo de Cultura Económica.

Asselin, Lynette McCormack. (1999). "De las políticas a la práctica: reformas a los sistemas de administración financiera en el sector público". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Atkinson, Anthony y Stiglitz, Joseph. (1988). Lecciones sobre economía pública. Madrid (España), Instituto de Estudios Fiscales.

Aucoin, Peter. (s/f). "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos". En *Lecturas de Gestión Pública* (493-513).

Ayala Espino, José. (1996). Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Porrúa-UNAM: México.

Ayala Espino, José. (1997). Economía Pública. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ballart, Xavier y Ramió, Carles. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia (España), Tirant to blanch.

Ballart, Xavier. (1997). "Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Delimitación de contenidos y bibliografía". En *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*. Número 97. (Julio- Septiembre)

Ballart, Xavier. (2010). "Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas". En *Revista Española de Ciencia Política*. Número 22 (marzo) (11-28).

Banco Mundial. (1997). "Informe sobre el Desarrollo Mundial". En *El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington, D.C. Banco Mundial (1-67).

Barzelay, Michael. (1998). *Atravesando la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Basallo P. Carlos A. (s/f). "El Buen Gobierno de las Agencias Reguladoras y Supervisoras". (mimeo).

Bauman, Zygmunt. (1989). *Modernidad y holocausto*. España, Sequitur.

Bauman, Zygmunt. (2003). *Modernidad líquida*. México, Fondo de Cultura Económica: México.

Bel, Germá. (2004). *Estado ¿versus? Mercado*. Estudios de Economía Política. Volumen 22-2.

-
- Bel, Germà; Calzada, Joan y Estruch, Alejandro. (2009). "Derecho de la regulación económica". En Santiago Muñoz Machado y José Esteve Pardo (Directores) (2009). Fundamentos e Instituciones de la regulación, Tomo I. Madrid (España), Iustel – Instituto Universitario de Investigaciones José Ortega y Gasset.
- Bell, Daniel. (1976). Las Contradicciones culturales del capitalismo. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (editores) Sociedad y política. Temas de sociología política. Alianza Universidad Textos.
- Bevir, Mark. (2011). Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of social theory*, No 13.
- Benko, Georges and Lipietz, Alain. (2002). From the regulation of space to the space regulation. En *Régulation Theory. The State of the art*. Edited by Rober Boyer and Yves Saillard. London, Routledge.
- Benn Suzanne y Dunphy Dexter (2007). "New forms of governance", Chapter 1. En *Challenges for theory and practice. Corporate governance and sustainability*. Routledge London and New York (1-35).
- Blondel, Jean y Suárez, Waldino. (1981). "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista". En *Revista Criterio*, número 1853-1854, febrero. Argentina.
- Bobbio, Norberto. (1992). Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto. (1996). El Futuro de la democracia. México, Fondo de Cultura Económica.
- Boege, Volker; Brrown, Anne; Clements, Kevin y Nolan Anna. (2009) Gobernanza y Ciudadanía en los ordenes políticos híbridos: un cambio de perspectiva en la noción de construcción del Estado. En *Crisis y cambio en la sociedad global*, coordinador Manuela Mesa. Fundación Cultura de Paz e Icaria: México.
- Boehm, Frédéric. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, volumen 7, No. 1.
- Boisier, Segio. (1995). La modernización del Estado: una mirada desde las regiones. *Estudios Regionales*, No 45. Chile, ILPES.
- Bonefelt Werner y Holloway John (compilador) (s/f). ¿Un Nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital. Editorial Cambio XXI, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública (11-223).
- Bonoli, Giuliano. (2006) Instituciones políticas, puntos de veto y el proceso de adaptación del Estado de bienestar. *Zona abierta* 114/115
- Borsani, Hugo. (2003). "Elecciones, gobiernos mayoritarios y resultados macroeconómicos en América Latina". En *Revista Desarrollo Económico*, volumen 43, número 171 (Octubre-Diciembre). Argentina.
- Borsch Alexander. (2007). "Theory and Price of corporate Governance". En *Global Pressure, Natural System How German Corporate Governance is Changing*. Ithaca and London, Cornell University Press (1-41).
- Börzel, A. Tanja. (2002): Qué tienen de especial los policy Networks?. Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la Gobernación europea, *Redes* 2002. (www.revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc.)
- Bovero, Michelangelo. (2002). Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores. Madrid (España), Trotta.

-
- Boyer, Robert. (1989). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Hvmaticas: Buenos Aires
- Boyer, Robert. (1998). *State and market: a new engagement for the twenty-first century?*. En *State against Markets. The limits of globalization*. Great Britain, Robert Boyer and Daniel Drache. Routledge.
- Boyer, Robert y Saillard, Yves. (2002). *A summary of regulation theory*. En *Régulation Theory. The State of the art*. London, Rober Boyer and Yves Saillard. Routledge.
- Boyer, Robert. (2007). *Crisis y regimens de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. Miño y Dávila: Buenos Aires.
- Brenner, Neil. (2001). *The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration*. *Progress in Human Geography*, volumen 25, No. 4.
- Brenner, Neil y Glick, Mark. (2003). *La Escuela de la Regulación: teoría e historia*. *New left Review*, No. 21.
- Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin y Macleod, Gordon. (2003). *State / Space. A reader*. Blackwell, Publishing: Reino Unido.
- Brenner, Neil. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press: Oxford.
- Bresser- Pereira, Luiz Carlos (1998). "La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". En *Desarrollo Económico*, volumen 38, número 150 (julio-septiembre).
- Bresser- Pereira, Luiz Carlos. (1998). "La reconstrucción del Estado en América Latina". En *Revista de la CEPAL, edição especial 50 anos (outubro)* (105-110).
- Bresser- Pereira, Carlos Luiz y Cunill Grau, Nuria. (1998). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal". *Capítulo 1*. Barcelona (España), CLAD-Paidós (25-56).
- Buchanan, James. (1997). *Una teoría individualista del proceso político*. En *Enfoques sobre la teoría política*, compilador David Easton. Amorrortu: Buenos Aires.
- Brugué, Quim y Subirats, Joan. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Instituto nacional de Administración Pública. Madrid (España), Boletín Oficial del Estado.
- Bustelo, Pablo. (1998). *Teorías contemporáneas del Desarrollo*. Madrid (España), Síntesis.
- Bustelo, Pablo. (2003). "Enfoque de la regulación y Economía Política Internacional: ¿paradigmas convergentes?". Madrid (España), Universidad Complutense de Madrid (1-32).

Calcagno, Alfredo: (2001). *Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina*. En *el Ajuste Estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Coordinador Emir Sader. Argentina, Clacso.

Calzada, Joan; Costas, Antón; Jordana, Jacint. (2009). *Introducción: liberalización, regulación y servicio universal*. En *Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en red*, editores Joan Calzada, Antón Costas y Jacint Jordana. CIDOB: Barcelona.

Camou, Antonio. (1992). "Once tesis sobre la 'transición' mexicana. Gobernabilidad y democracia". En *Revista Nexos, Número 170* (febrero). México.

-
- Camou, Antonio. (2001). Estudio preliminar. Desafíos de la gobernabilidad. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales-Plaza y Valdez: México.
- Camou, Antonio. (2001). Gobernabilidad y democracia. Once tesis sobre la transición mexicana. México, Nexos.
- Canales Aliende, José Manuel. (2002). Lecciones de Administración y Gestión Pública (Textos docentes). Alicante (España).
- Cansino, César y Valdés Ugalde, Francisco. (2004). La reforma del Estado en México: qué cómo, cuándo y por qué. Este país, agosto. México.
- Cansino, César. (1997). Democratización y liberalización. México, Instituto Federal Electoral.
- Cansino, César. (2000). La transición mexicana. 1977-2000. México, Cepcom
- Carbajales, Mariano. (1998). El Estado regulador. Hacia un nuevo modelo de Estado. Buenos Aires (Argentina), Depalma.
- Carbonell, Miguel y Córdoba Vianello, Lorenzo. (2001). Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones. En Estrategias y propuestas para la reforma del Estado.
- Castells, Manuel y Hall, Peter. (1994). La tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XX. Alianza: Madrid.
- Castells, Manuel y Hall, Peter. (2005). La era de la información. Volumen 1: La Sociedad Red. Alianza: Madrid.
- Chaqués, Bonafont Laura. (2004). Redes de políticas públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.
- Chevallier, Jacques. (1996). Presentación. En la Gouvernabilité. Varios autores. Presses Universitaires de France: Francia.
- Carbajales, Mariano. (2006). El Estado regulador. Hacia un nuevo modelo de Estado. Depalma: Buenos Aires.
- Carbonell, Miguel. (2002). La constitución pendiente. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carlos Arias, Xosé y Caballero, Gonzalo. (2003). "Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama" (Institutions, transaction costs and public policy: a perspective). En Revista de Economía Institucional (versión impresa). Volumen 5, número 8. Bogotá (Colombia)
- Carlos Arias, Xosé y Caballero, Gonzalo. (2003). "Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transición". En Revista de Economía Institucional (versión impresa). número 8. Bogotá (Colombia) (131-161).
- Carpizo, Jorge. (1985 y 2005). El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI.
- Carrillo Flórez, Fernando. (2001). Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio. (2002). Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997. México, Taurus y CIDE.
- Casar, María Amparo. (2002). Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México. En Gobernar sin mayoría: México 1867-1997, María Amparo Casar e Ignacio Marván (compiladores). México, Taurus y CIDE.
- Casar, María Amparo. (2000). Las bases político-institucional del poder presidencial en México. En Lecturas sobre el cambio político en México.

-
- Compiladores Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández. México, Fondo de Cultura Económica.
- Casar, María Amparo. (2010). El sistema político mexicano. Oxford-México.
- Castells, Manuel, y Hall, Peter. (1994). Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI. Alianza: Madrid.
- Castells, Manuel. (2000). Materials for an exploratory theory of the network society. *British Journal of sociology*, No. 51.
- Castells, Manuel. (2005). La era de la información. La sociedad en red. Volumen 1. Alianza: Madrid.
- Cavarozzi, Marcelo. (1991). "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 74, (Octubre-Diciembre). Madrid, España.
- Ceceña, Ana Esther. (2001). Modernización neoliberal en México. Nueva valoración del territorio y sus recursos. En *El Ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y Alternativas*. Argentina, Clacso.
- CENDEX. (2003). "Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales" (Documento de Trabajo). Centro de proyectos para el desarrollo (CENDEX) (1-36).
- Chomsky, Noam. (2009). Estados fallidos.
- Clapham, Christopher. (2007). "La política global-local de la decadencia estatal". En Robert I. Rotberg, Christopher Clapham y Jeffrey Herbst (2007). *Los Estados Fallidos o Fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Siglo del Hombre Editores.
- Clayton, Richard y Pontusson, Jonas. (2006) El recorte del Estado de bienestar reconsiderado. Reducción de los derechos, reestructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas. Editorial Pablo Iglesias Jornadas de Sigüenza.
- Colomer, Jesop. (2002). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". En *Política y gobierno*, volumen X, número 1 (I Semestre). (13-61).
- Colomer, Jesop. (2002). "Reforma del Estado". En *Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas*, celebrado en la Cámara de Diputados, (noviembre y diciembre). México, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión.
- Colomer, Josep M. (2001). *Transiciones Estratégicas. Democratización y teoría de juegos*. Colección Estudios Políticos. Madrid, España . Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (1-191).
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto. (2003). *Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina*. Política y Gobierno número 1. México, CIDE.
- Córdoba Vianello, Lorenzo. (2006). De la transición al desencanto de la democracia en América Latina. En *el Mito del desarrollo y las transiciones a la democracia*. Terceras Jornadas sobre globalización y derechos humanos, Coordinador Luis Díaz Müller. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Córdoba, Arnaldo. (1989). *La formación del poder político en México*. México, México.
- Córdoba Vianello, Lorenzo (2005). De la transición al desencanto de la democracia en América Latina. En *el Mito del desarrollo y las transiciones a la democracia*. Terceras jornadas sobre globalización y derechos humanos, Coordinador, Luis Díaz Muller. UNAM-IIJ: México.

Cosío Villegas, Daniel. (1973). El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio. Joaquín Mortiz: México.

Craig, Ann L. and Cornelius Wayne A. (1995). "Houses Divided. Parties and Political Reform in Mexico". En Cornelius, Wayne, Ann Craig And Jonathan Fox (Editores) (1995). Transforming State-Society Relations In Mexico: The National Solidarity Strategy. San Diego., Center for United States.-Mexican Studies

Cremer, Helmuth. (2009). Costes sociales y beneficios de las obligaciones de servicio universal en las industrias de red. En Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en red, editores Joan Calzada, Antón Costas y Jacint Jordana. CIDOB: Barcelona.

Crespo, José Antonio. (1994). PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática. Política y gobierno, número 1. México, CIDE

Crespo, José Antonio. (2006). El fracaso histórico el presidencialismo mexicano. México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.

Crouch, C

Crozier Michel y Friedberg Erhard. (1990). El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva. Alianza: México.

Crozier, Michel. (1995). La oposición del Estado ante los otros actores. En GAPP, número 2.

D'arcais, Flores, Paolo. (1994). El soberano y el disidente. España, Montesinos.

Dahl, Robert. (1990). La poliarquía. Tecnos: Madrid.

Dahl, Robert. (2005). La democracia y sus enemigos. Paidós: España.

Dahl, Robert. (2010). ¿Quién gobierna?. Democracia y poder en una ciudad estadounidense. CSIC: Madrid.

Dankwart, A. Rustow. (1992) "Transiciones a la Democracia. Hacia un Modelo Dinámico". En Mauricio Merino Huerta (coord.), Cambio Político y Gobernabilidad, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

De Jasay, Anthony. (1985). El Estado. La lógica del poder político. Madrid (España), Alianza Editorial.

De Marinis, Cúneo Pablo. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). En Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la Teoría Social Contemporánea. Edita Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.

De Peretti, Cristina. (1998). Entrada del Diccionario de Hermenéutica. Universidad de Deusto: Bilbao.

De la Madrid, Miguel. (1995). La reforma del Estado en México: una perspectiva histórica. Gestión y política pública, número 2. México, CIDE.

De Souza Santos, Boaventura y Avritzer, Leonardo. (2005). Introducción: para ampliar el canon democrático

De Souza Santos, Boaventura. (2005). El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política. Madrid, España, Trotta-ILSA.

Del Campo, Esther. (2007). Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas. Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano, número 0. España., Universidad de Alcalá de Henares

Del Campo, Esther. (2008). Del por qué al cómo: el sentido último de las reformas en América Latina. Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano, número 20. España, Universidad de Alcalá de Henares.

Del Campo, Esther. (2011). Notas tomadas en la asignatura Reforma del Estado en América Latina. Facultad de Ciencia Política y Sociología, Febrero-Junio. España, Universidad Complutense de Madrid.

Del Pino (2004). " Teorías sobre la relación entre los ciudadanos y el Estado: Teorías empíricas de la democracia y teorías de la administración". En Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas. En Gestión pública y modernización. Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública (51-85).

Del Pino, Eloísa y Colino, César. (2006). ¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances y retos teóricos en la agenda de investigación actual. Zona abierta 114/115.

Del Pino, Eloísa. (2009). "Un marco conceptual para estudiar el cambio del estado bienestar y las políticas sociales". (35-65).

Derrida, Jacques. (1989). La deconstrucción en las fronteras de la filosofía. Paidós: España.

Donahue John y Nye Joseph (2002). "Market-Based Governance and the Architecture of Accountability". En Market-Based Governance Supply side, Demand side, Upside, and Downside. Cambridge Massachusetts, Visions of Governance in the 21st Century (1-25).

Dror, Yehezkel. (1997). Capacidades para gobernar un país como México. En la capacidad de gobernar en México, Coordinador Samuel Schmidt. México, Aguilar.

Dunleavy, P. and O'Leary, B. (1987). Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Easton, David. (1996). El sistema político. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu.

Echebarría Ariznabarreta, Koldo (2000a). "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales" (Ponencia). En V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, (24 - 27 Octubre 2000). Caracas, Venezuela, CLAD.

Echebarría Ariznabarreta, Koldo. (2000b). "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". En Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 18, Octubre. Caracas, Venezuela, CLAD.

Echebarría Ariznabarreta, Koldo y Mendoza, Xavier. (1999). "La especificidad de la gestión pública: el concepto de mangement público". En Losada i Marrodán, Carlos. ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Eggerstsson, Thráinn. (1990). El comportamiento económico y las instituciones. Madrid, Alianza.

Eggerstsson, Thrainn. (2006). "Oportunidades y límites para la reforma institucional. Lecciones de la nueva economía institucional". En Organizaciones de Gobiernos y mercados. Análisis de casos desde la economía institucional. Universidad de Valencia: España.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (1998). El Constitucionalismo y la reforma del Estado en México. En La reconstrucción del Estado en México después de Salinas, editores Mónica Serrano y Bulmer-Thomas. México, Fondo de Cultura Económica.

Elizondo Mayer-Serra y Heredia, Blanca. (2000). "La instrumentación política de la reforma económica: México, 1985-1999. En Zona Abierta 90/91 (diciembre, 2000). México, D.F. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (51-90).

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2002). "El Estado Mexicano después de su reforma". En Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (Compiladores). Lecturas sobre el cambio político en México. México, Fondo de Cultura Económica.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2002). Presidencialismo sin Poderes Metaconstitucionales: Retos y Dilemas. En Sistema representativo y democracia semi directa. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Coordinador, Hugo Concha Cantú. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (2002). "La lógica del cambio político en México". Et al. (2002). Lecturas sobre el cambio político en México. México, Fondo de Cultura Económica.

Elizondo Mayer-Serra y Pérez de Acha, Luis Manuel. (2006). "Separación de poderes y garantías individuales: La suprema Corte y los Derechos de los Contribuyentes". En Cuestiones Constitucionales, Número 14 (enero-junio). México (91-130).

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2007). La economía política de dos siglos de crecimiento mediocre. En A. Mayer (coord.), México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución mexicana. Retos y perspectivas II. México, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2009). Perverse equilibria: Unsuitable but durable institutions. En Santiago Levy y M. Walton (eds.) No Growth Without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico. Washington, D.C. , Banco Mundial.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2010). La economía política de un crecimiento mediocre. Tomo XIV, Instituciones y procesos políticos. Coordinadores Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme. Colección Los Grandes Problemas de México. México, el Colegio de México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2011). Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre. México, Random House.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (). "Presidencialismo sin poderes metaconstitucionales, retos y dilemas". (105-121).

¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, en Losada i Marrodán, Carlos (1999). Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Ensen Michael (2000). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, agency Costs, and Ownership Structure". A theory of the firm governance, residual claims, and organizational forms. Harvard University Press (83-139).

Escalante Gonzalbo, Fernando. (1998). "La posible democracia mexicana". Revista Vuelta, número 258, (mayo).

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2004). Especulaciones a partir del concepto de anomia. En Transición democrática y anomia social. En perspectiva comparada. Compilador Walther L. Bernecker. Colmex: México.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2005). México, Ciudadanos Imaginarios. México, Colegio de México.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2006). "En defensa propia. Estado: Instrucciones de uso". En Revista Nexos, (diciembre). México.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2007). "Baile de máscaras. Conjeturas sobre el Estado en América Latina". En Revista Nueva Sociedad, número 210, (Julio-Agosto). Caracas, Venezuela, Nuso.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2009). "¿Puede México ser Colombia?. Violencia, narcotráfico y Estado". En Revista Nueva Sociedad, número 220, (Marzo-Abril). Caracas, Venezuela, Nuso.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2009). "Territorios violentos". En Revista Nexos, (diciembre). México.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2010). "Ciudadanos demasiados reales". En Revista Nexos, (marzo). México.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2011a). "Conjeturas sobre el Estado en América Latina". En Revista Nueva Sociedad, número 210, (Julio-Agosto). Caracas, Venezuela, Nuso.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2011b). "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso". En Revista Nexos, (enero). México.

Escalante Gonzalbo, Fernando. (2011c). Critica del Estado en estado puro. En Revista Nexos septiembre. México.

Escobar, Modesto (2011). "La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos. Democratic Quality. Aproposal for its Measurement by Experts". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis) 133, (enero-marzo) (59-80).

Estache, Antonio y Martimort, David. (2000). Transaction Cost, Politics, Regulatory Institutions, and Regulatory Outcomes. En Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities. Edited por Luigi Manzetti. Unateded Etate, North South Center Press, University of Miami.

Evans, Peter. (1996). "El Estado como problema y como solución". En Desarrollo Económico, vol. 35, número 35. Argentina

Faya, Rodríguez Alejandro. (2010). Fortalecer a los órganos reguladores, cambiando las reglas del juego en México. CIDAC: México.

Fernández, Encarnación. (2009). ¿Estados fallidos o Estados en crisis?. Granada, España, Editorial Comares.

Ferrajoli, Luigi. (2006). "Estado social y estado de derecho". En Abramovich, V, Añón, M.J. y Courthis Ch (compiladores). Derechos sociales. Instrucciones de uso. México. Fontana (11-19).

Figueroa, Oscar. (2005). Gobernanza, competitividad y redes. Chile, Rideal.

FIIAPP. (2007). La utilización de los indicadores estadísticos en la formulación de las políticas públicas (Documentos de Trabajo). Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. MAEC-AECID/ Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Flores Alonso, María de Lourdes. (2003). Reforma del Estado y Reforma Administrativa A101Centro de Estudios de Opinión Pública. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Foucault, Michel. (2003). Hay que defender a la sociedad. Akal: Madrid.

Foucault, Michel. (2006). Seguridad, territorio, población. FEC: México.

Foucault, Michel. (2007). La gubernamentalidad. En ensayos de biopolítica. Excesos de vida. Compiladores Gabriel Giorgi y Fermín Rodríguez. Paidós: Buenos Aires, Argentina.

Freud, Sigmund. (1999). *El malestar en la cultura*. Barcelona. Alianza: Madrid.
Fukuyama, Francis. (2004). *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XX*. Barcelona, España, Ediciones B.

García Cotarelo, Ramón (). "Introducción metodológica". En Ramón García Cotarelo (). *Introducción a la Teoría del Estado*. Barcelona, España, Teide.

Garretón Antonio Manuel. (1995). *Hacia una nueva era política*. Chile, Fondo de Cultura Económica.

Garretón, Manuel Antonio y Cáceres, Manuel. (2002). *From Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project*. En Ben Ross Schneider and Blanca Heredia (editors), *Reinventing Leviathan, The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North-South Center Press at the University of Miami.

Garretón, Manuel Antonio y Espinosa, Malva. (1992a). "¿Reforma del Estado o cambio en la Matriz Socio-Política? El caso Chileno". En *Revista América Latina Hoy*, número 5. Salamanca, España, Universidad de Salamanca.

Garretón, Manuel Antonio. (2002b). "La transformación de la acción colectiva en América Latina". En *Revista de la CEPAL*, número 76. Santiago, Chile, CEPAL.

Garretón, Manuel Antonio; Cavarozzi, Marcelo; Cleaves, Peter; Gereffi; Gary; Hartylyn, Jonathan. (2004c). *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago, Chile, LOM Ediciones.

Geertz, Clifford. (1987). *La interpretación de las culturas*. Gedisa: México

Geertz, Clifford. (2004). *What is a State if not a Sovereign? Reflections on Politics on Complicated Places*. En *Current Anthropology*, volumen 45, número 5.

Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos. (1996) "La política de liberalización económica en la administración de Menen". En *Revista Desarrollo Económico.*, volumen. 36, número 143 (Octubre- diciembre).

Ghani, Ashraf; Lockhart, Clare; y Carnaham, Michael. (2006). "An agenda for state-building in the twenty-first century". Paper 30:1. Instituto para la Eficacia del Estado.

Gianfranco, Pasquino. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

Giddens, A. y Bauman, Zygmunt. (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona (España), Anthropós.

Gil, Olga. (1997). *Políticas públicas de regulación de las telecomunicaciones: las Instituciones políticas, económicas y sociales, como condicionantes de la economía*. Documento de trabajo. Instituto Universitario de Investigaciones José Ortega y Gasset: Madrid.

Gilardi, Fabrizio. (2008). *Delegation in the regulatory state. Independent regulatory agencies in Western Europe*. Great Britain, Eduard Elgar Publishing Limited.

González Casanova, Pablo. (1987). *La democracia en México*. México, Era.

González Ceballos, Sara. (2003). "La política de escalas en Bilbao: la construcción sociopolítica de un Área Metropolitana". [Tesis doctoral dirigida por el Dr. Urrutia Abaigar.]. 4. Bilbao: Universidad del País Vasco, Departamento de Sociología (446).

González Ceballos, Sara. (2004). " ¿Es la teoría de la regulación todavía relevante para la comprensión de la sociedad capitalista actual?". En *Biblio 3W*

Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica). Universidad de Barcelona. (<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-526.htm>).

González Ceballos, Sara. (2005). La geografía escalar del capitalismo. En *Scripta Nova*, volumen IX, No. 189. Universidad de Barcelona (<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-189.htm>).

González Madrid, Miguel. (2007). "Análisis de Políticas Públicas". En Ernesto Emmerich, Gustavo y Alarcón Olguín, Víctor (coord). *Tratado de Ciencia Política*. México. Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (243-271).

González-Aréchiga, Bernardo. (2004). Corrupción y fallas de Estado: calidad institucional y desviación de las políticas públicas. En *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Coordinadores Freddy Martínez Navarro y Vidal Garza Cantú. México, Porrúa (359-406).

Goodin, Robert E. y Klingemann, Hans-Dieter. (2001). *Ciencia Política: la disciplina*. En Goodin, Robert E. y Klingemann, Hans-Dieter. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Tomo I. Madrid (España) ISTMO.

Goodin, Robert. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, España, Gedisa.

Grindle Merilee. (1996). *Challenging The State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge Harvard University.

Grindle Merilee. (1997). *The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations, and Institutions*. En *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, editor Merilee Grindle. Harvard Institute for International Development: Boston.

Güemes, María Cecilia; Fernández, Víctor Ramiro; Magnin, Juan Pablo y Vigil, José Ignacio. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Universidad Nacional del Litoral: Santa Fe, Argentina.

Guerrero, Omar. (2004). *Principios de Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica: México, Distrito Federal.

Guillermo Jiménez, William. (2008). "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 41.

Guy Peters, B. (1999). *La política de la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, AC. México, Fondo de Cultura Económica.

Guy Peters, B. (2003). "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Numero 27 (octubre). Caracas (1-15).

Guy Peters, B. (2007). "Globalización, gobernanza y estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Numero 39 (octubre). [Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala. (7 al 10 de noviembre de 2006)]. Caracas (3-11).

Habermas, Jürgen. (1973). *La Crisis de Legitimidad del Capitalismo Tardío*. Cátedra: Madrid.

-
- Habermas, Jürgen. (1976). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Taurus: Madrid.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert. (1992). "Las instituciones y el ajuste económico". En *La Política de Ajuste Económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*. Colombia. CEREC.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert. (1995) "Estado y reforma económica. La iniciación y consolidación de las políticas de mercado". En *Revista Desarrollo Económico*. Volumen 35, número 139. (Octubre – Diciembre), (355-372).
- Hale, Charles A. (1992). "Fundación de la modernidad mexicana". En *Revista Nexos*, México (45-54).
- Hall, A. Peter And Taylor C.R. Rosemary (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies association XLIV, 936-957. Harvard University and Tufts University.
- Hall, Peter A. (1993). *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain*. Comparative Politics, volumen 25, número 3. University of New York.
- Hall, Peter y Taylor, Rosemary. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalism". *Political Studies*, volumen XLIV, número 936-957. United State, PoliticalUnited I Studies Associations.
- Hancher, Leigh y Moran, Michael. (2002). *La organización del Espacio regulativo*. Isonomía, No. 17. ITAM: México.
- Hanneman Robert and Hollingsworth, Rogers J. (1992). "Refocusing the Debate on the Role of the State in Capitalist Societies". En *State Theory and State History Role Torstendahl*. Great Britain. Sage Publications (38-49).
- Harvey, David. (2000). *Espacio de esperanza*. Madrid, Akal.
- Harvey, David. (2001). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid, Akal.
- Harvey, David. (2004). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Argentina, Amorrortu.
- Havrylyshyn Oleh y Odling-Smee John. (2000). "La economía política de la reforma". En *Finanzas & Desarrollo* (7-11).
- Hellman Joel S., Jones Geraint, y Kaufmann, Daniel. (2001). "Capture al Estado, capture al día. Capture del Estado, corrupción e influencia en la transición". En *GAPP*, número 21-22.
- Herbst, Jeffrey. (2007). "Dejémoslos fracasar: el fracaso del Estado en la teoría y la práctica. Implicaciones para la política internacional". En Robert I. Rotberg, Christopher Clapham y Jeffrey Herbst (2007). *Los Estados Fallidos o Fracados: un debate inconcluso y sospechoso*. Universidad de los Andes. Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar. Bogotá, Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- Heredia, Blanca. (2000a). *Estructura política y reforma económica: el caso de México*. En *Lecturas sobre el cambio político en México*. Compiladores Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández. México, Fondo de Cultura Económica.
- Heredia, Blanca y Elizondo Mayer, Carlos. (2000b). *La instrumentación política de la reforma económica: México, 1985-1999*. Zona Abierta, número 90-91. Madrid (España).

Hilderbrand, Mary y Grindle, Marilee. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?. En *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, editor Merilee Grindle. Harvard Institute for International Development: Boston.

Hobbes, Tomas. (1988). *El Leviatán*. FCE: México.

Hodge Grafme. (2000). "Privatization Patterns". En *Privatization and Intenational Review of Performance. Theoretical censes on public policy*. United States of America, Perseus Pod on Demand (13- 58).

Hollingsworth Roger, Schmitter Phillippe y Streeck Wolfgang. (1994). "Capitalism, Sectors, Institutions and Performance". En *Governing Capitalist Economies Performance and Control of Economic Sector*. New York, Oxford University Press (3-16).

Huerta Ochoa, Carla (2000). "Constitución y Diseño Institucional". En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, Número 99 (septiembre-diciembre 2000) (1085-1114)*.

Huntington, Samuel; Crozier, Michel; y Watanuky. (1975). *The crisis of democracies*. New York University Press: New York.

Huntington, Samuel. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires (Argentina), Paidós.

Huse Moran. (2007). "Investigating boards of directors". En *Boars, Governance and Value Creation*. United Kingdom, Cambridge University Press (1-293).

Inglehart Ronaldy Nicolás Juan Díez. (1994). "Modernización y post-modernización: la cambiante relación entre el desarrollo económico, cambio cultural y político". En *Coordinadores Juan Díez Nicolás y Ronald Inglehart. Tendencias Mundiales de cambio en los valores sociales y políticas*. España, FUNDESCO (63-107).

Inglehart, Ronald y Welzel, Christian. (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Madrid, CIS.

Ingraham, Patricia W. (1999). "Administración de calidad total en las organizaciones públicas: perspectivas y dilemas". En *Losada i Marrodán, Carlos (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

James E., Shepsle, Kenneth A. (1990). "Institutions on positive political economy". New York, Cambridge University Press (182-211).

Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos. (1999). "Aportes de las ciencias de gestión (management) a la reforma del estado". En *Losada i Marrodán, Carlos (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Jessop, Bob. (1982). *Orden social, reforma y revolución*. Tecnos: Madrid.

Jessop, Bob. (1980). *Teorías recientes sobre el Estado Capitalista*. En *Criticas de la Economía Política. Edición Latinoamericana. 16/17, Historia y Teoría del Estado*. Ediciones, El Caballito: México.

Jessop, Bob. (1980). *Accumulation Strategies, State Forms and Hegemonic Projects*. En *The State*, editor Simone Clare. Macmillan: Hong Kong.

-
- Jessop, Bob. (s/f). El ascenso del buen gobierno y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico.
- Jessop, Bob. (1998). Regulation Theory, Post-fordism and the State: More than a Reply to Werner Bonefeld" Capital & State, No. 34.
- Jessop, Bob. (1999). Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencia sociales. Siglo del Hombre Editores-Universidad Nacional de Colombia: Colombia.
- Jessop, Bob. (2008a). El futuro del Estado capitalista. Catarata: Madrid.
- Jessop, Bob. (2008b). State Power. Polity Press: India.
- Jiménez, Sandro y Múnera, Ledis. (2007). La autonomía del Estado en sociedades afectadas por conflictos armados internos: una relectura de la configuración del Estado entre la transnacionalización y la transicionalidad. Revista, Antípoda número 4 Enero-Junio.
- Jordana, Jacint y Levi-Faur, David. (2003). The diffusion of regulatory Capitalism in Latin America. Paper presentado en el encuentro anual de la Asociación América de Ciencia Política, Philadelphia, agosto 28-septiembre 2.
- Jordana, Jacint y Levi-Faur, David. (s/f). "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America. Sectoral and National Channels in the Making of New Order" (1-23) (mimeo).
- Jordana, Jacint y Ramió, Carles. (2009). Agencias reguladoras e institucionalización del servicio universal en América Latina. En Más allá del mercado. Las políticas de servicio universal en América Latina. Editores Joan Calzada, Antón Costas, Jacint Jordana. : Barcelona. (España), CIDOB.
- Jordana, Jacint y Sancho, David. (2009). Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina.
- Jordana, Jacint y Sancho, David. (s/f). "Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina". Universidad de Pompeu Fabra (1-32).
- Jordana, Jacint. (2005a). ¿Hacia un Estado regulador?. La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores. Barcelona. (España), CIDOB (107-123).
- Jordana, Jacint. (2011). The Regulatory State in Latin America. Mimeo. De próxima aparición en Handbook of Politics of regulation que coordinará Eelgar.

- K**atz, Isaac. (1999). La Constitución y el desarrollo económico de México. Cal y Arena: México.
- Kaufman, Robert. (1988). The Politics of debt in Argentina, Brasil and México: Economic Stability in the 1980s. United States, Institute of International Studies-Universidad de California, Berkeley.
- Kaufman Purcell, Susan y Purcell F. H., John. (1980). Estado y sociedad en México: ¿debe un sistema político estable, institucionalizarse?. Foro Internacional, número 3. México, Colegio de México.
- Kaufman Purgcell, Susan y Purcell, John, F.H. (1976). "Estado y sociedad en México: ¿debe un sistema político estable, institucionalizarse?". En Foro Internacional 79. México. El Colegio de México (COLMEX) (427-462).
- Kliksberg, Bernardo. (1999). "¿Cómo modernizar el estado y formar los gerentes sociales necesarios? Algunas sugerencias para la acción". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Kliksberg, Bernardo. (2004). "Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina". En Manuel Ernesto Bernal Alvarado y Víctor Flores García (compiladores). *La ilusión del buen gobierno. Sociedad civil, democracia y desarrollo humano en América Latina*. Montevideo, UNESCO-Most.

Kooiman, Jan. (2004). *Gobernar en gobernanza*. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, número 16.

Larrañaga, Pablo. (2007). "Interés general y regulación económica". En *ISONOMÍA*, número 27, (octubre 2007). México (73-109).

Larry Diamond y Juan J. Linz. (1989). "Politics, Society, and Democracy in Latin America" (Introduction). En Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset. (editores) (1989). *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Volumen cuatro. Londres, Adamantine Press.

Lasheras, Miguel Ángel. (1999). *La regulación económica de los servicios públicos*. Ariel: Barcelona.

Lechner, Norbert. (1983). "En Estado y Política en América Latina" (Epilogo). México, Siglo XXI.

Lefort, Claude. (1988). *Democracia y teoría política*.

Leftwich, Adrian. (1987). *¿Qué es la Política?*. México. Fondo de Cultura Económica.

Levi, Daniel y Székely, Gabriel. (1985). *Estabilidad y cambio: paradojas del sistema político mexicano*. México, Colmex

Levi, Margaret. (2006). "Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, número 15.

Levi-Faur, David. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. En *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, pp. 12-13.

Levi-Faur, David y Jordana, Jacint. (2009). Fortaleciendo las agencias de reguladoras. Diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo. En *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. Coordinadora, Irma Eréndira Sandoval. México, UNAM-Siglo XXI.

Levi-Faur, David. (2010). Regulation and regulatory governance. *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*. Working Paper No 1, February. The Hebrew University: Jerusalem, Israel.

Lijphart, Arend. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona (España), Ariel.

Linz, Juan and Stepan, Alfred. (25 julio 1996 núm. 182). *Hacia las democracias consolidadas*. *Semanario de la política y cultura etcétera*.

Lindblom, Charles E. (1994). "La investigación social para la elaboración de políticas: quien la necesita y para qué". En *Gestión y Política Pública*, número 2.

Loeza, Soledad. (compiladora) (1996). "Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina". En *Reforma del Estado y Democracia en América Latina*. México. El Colegio de México (COLMEX) (21-35).

Longo, Francisco. (1999). "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

López Pontón, Erika. (2008). "Un criterio de eficiencia para la concepción y la evaluación de las políticas públicas". En *Revista de Economía Institucional*, volumen 10, número 18, primer semestre/2008 (149-178).

López, Andrea y Felder, Ruth. (2009). El Estado regulador: capacidades estatales y las políticas de servicios públicos de los 90. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina, Presidencia de la Nación.

Losada Trabada, Antonio. (s/f). "Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión". En Revista de investigaciones políticas y sociológicas (RIPS), volumen 2, números 1-2 (63-81).

Losada, Carlos. (1999). "La función de dirigir en la administración pública". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Loscos Fernández, Francisco Javier. (2002). "Eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de las políticas públicas". En VII Congreso Internacional del CLAD. Mesa sobre Eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de las políticas públicas, (8-11 octubre 2002). Lisboa (1-15).

Loscos Fernández, Fco. Javier. (2009). "Tema 3: Las funciones del sector público en una economía de mercado". En Programa de Doctorado: La Dimensión Económica de la Gobernabilidad (2009-10) (1-24).

Lo Vuolo, Rubén M. (2009). Distribución y crecimiento. Una controversia persistente.

Lujambio, Alonso. (2001). Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México. En Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, J. Lanzaro (editor). Buenos Aires, Clad.

Lujambio, Alonso. (2002) El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana. México, Océano.

Lukes, Steven. (2007). El Poder. Un enfoque radical. Madrid (España), Siglo XXI.

Lustig, Nora. (1994). Mexico. México. Hacia la reconstrucción de una economía. FCE: México.

Macpherson, C.B. (2003). La democracia liberal y su época. Madrid (España), Alianza.

Magaloni Kerpel, Beatriz. (2000). Dominio de partido y dilemas duvergerianos en las elecciones presidenciales de 1994 en México. En Lecturas sobre el cambio político en México. Compiladores Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández. México, Fondo de Cultura Económica.

Mainwaring, Scott (1995). "Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia: la difícil combinación". En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 88 (abril-junio) (115-145).

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. (1994). Juan J. Linz: "Presidencialismo y democracia". Una revisión crítica. Desarrollo Económico, volumen 34, número 135, (octubre-diciembre). Argentina.

Mainwaring, Scott. (1995). "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación". En Revista de Estudios Políticos (Nueva época), número 88, (abril-junio). España.

Majone, Giandomenico y La Spina, Antonio. (1993). "El Estado regulador". En Gestión y Política Pública, número 2.

-
- Majone, Giandomenico. (1990). Introduction. En *Desregulation or Re-regulation?. Regulatory reform in Europe and the United States*. Editado por Giandomenico Majone. Great Britain, Biddles Ltd.
- Majone, Giandomenico. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. En *The State in Western Europe Retreat or Redefinition?.* Editado por Wolfgang Muller y Vicent Wright. Great Britain, Frank Cass.
- Majone, Giandomenico. (1996a). The rise of statutory regulatory state in Europe. En *Regulating Europe*. Great Britain, British Library.
- Majone, Giandomenico. (1996b). Regulation and its modes. En *Regulating Europe*. Great Britain, British Library.
- Majone, Giandomenico. (1996c). Theories of regulation. En *Regulating Europe*. Great Britain, British Library.
- Majone, Giandomenico. (1996d). Regulatory Legitimacy. En *Regulating Europe*. Great Britain, British Library.
- Majone, Giandomenico. (1996e). The European Commission as regulator. En *Regulating Europe*. Great Britain, British Library.
- Majone, Giandomenico. (1996e). The future of regulation in Europe. En *Regulating Europe*. Great Britain, British Library.
- Majone, Giandomenico. (2010). The transformations of the regulatory State. Italia, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione.
- Malamud, Andrés. (2007). "Estado". En Aznar, Luis y De Luca, Miguel. *Política, cuestiones y problemas*. Emecé: Buenos Aires.
- Malamud, Carlos. (2005). La política de la crisis del sistema oligárquico. En *Historia de América*. Alianza: Madrid.
- Malamud, Carlos. (2005). *Historia de América Latina*. Madrid (España), Alianza Editorial.
- Mallin Christine (2007). "Theorican Aspects of Corporate Governance". En *Corporate Governance*. New York, Oxford University Press (11-45).
- Manin, Bernard. (2008). *Los Principios del gobierno representativo*. Madrid (España), Alianza.
- Mann, Michael (2004). "La crisis del Estado-Nación en América Latina". Capítulo 3. En *Desarrollo Económico*, volumen 44, número 174 (julio-septiembre) (179-198).
- Manrinque Campos, Irma. (2001). Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural. En *El Ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y Alternativas*. Argentina, Clacso.
- Manzetti, Luigi. (2000). Introduction American Regulatory Policies in the Post-Privatization Era. En *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*. Edited por Luigi Manzetti. United state, North South Center Press and University of Miami.
- Manzetti, Luigi. (2000). The political Economy of Regulatory Policy. En *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*. Edited por Luigi Manzetti. United State, North South Center Press, University of Miami.
- March, James G. y Olsan, Johan P. (1997). " El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional". En *Gestión y Política Pública*, número 1.
- March, James y Olsen, Johan. (1993). "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". *Zona Abierta*, número 63-64. España.
- March, James y Olsen, Johan. (1993). *El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política*. *Zona Abierta*, número 63-64. España.

-
- March, James y Olsen, Johan. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México, Fondo de Cultura Económica.
- Mariscal, Judith. (1998). La reforma en el sector de las telecomunicaciones en México: un enfoque de economía política. Política y Gobierno, No. 1. CIDE: México.
- Mariscal, Judith y Rivera, Eugenio. (2007). Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas. México, Cepal.
- Mariscal, Judith. (2010). Nuevo institucionalismo y regulación. En problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública, Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo (compiladores.). México, Fondo de Cultura Económica.
- Marsh, David y Stoker, Gerry. (1997). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid (España). Alianza.
- Marshall, T.H. (1992). Ciudadanía y clase social. Alianza: Madrid.
- Martin Lipset. (editores) (). Democracy in Developing Countries: Latin America. Volúmen cuatro. Boulder, CO Lynne Rienner and London, Adamantine Press.
- Marx, Carlos. (1976). Prologo de la contribución a la crítica de la economía política. FCE: México.
- Marx, Carlos. (2010). La crisis del capitalismo. Público: Madrid.
- Marván Laborde, Ignacio. (1997). Sistema político y sistema constitucional en México. Documento de trabajo, número 60, División de Estudios Políticos. México, CIDE.
- Mayntz, Renate. (1993). Networks, Issues, and Games: Multiorganizational Interactions in the Restructuring of a National Research System. En Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, editor Fritz Scharpf. Max-Planck-Institut: Germany.
- Mayntz Renate. (s/f). "Teorie della governance. Sfide e perspective
- Mayntz, Renate. (2010). Legitimacy and compliance in transnational governance. Working Paper 10. Colonia, Alemania, Max Planck, Institute for the study of societies.
- Mazucca, Sebastián (2002). ¿Democratización o burocratización?. Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, número 7. Chile
- Medellín Torres, Pedro. (1998). El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno. TM Editores-PNUD: Bogotá.
- Medellín Torres, Pedro. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad, (julio 2004). Serie Políticas Sociales 93. División de Desarrollo. Santiago de Chile. CEPAL (1-56).
- Medellín Torres, Pedro. (2010). Notas tomadas en el Seminario sobre Teoría del gobierno y gubernamentalidad. Celebrado en el marco del Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Instituto de Investigaciones José Ortega y Gasset. Madrid.
- Méndez, José Luis. (2010). Introducción General al Tomo XII Políticas Públicas. Colección Los Grandes Problemas de México. México, Colegio de México.
- Méndez, José Luis. (2010). Introducción General al Tomo XII, Políticas Públicas. Coordinador, José Luis Méndez. Colección Los Grandes Problemas de México. México, Colegio de México.

-
- Merino, Mauricio y Cejudo, Guillermo. (2010). Introducción. En Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México, Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio. (2003). La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. México, Fondo de Cultura Económica.
- Metcalfe, Les. (1999). "La gestión pública: de la imitación a la innovación".
- Meyer, Lorenzo y Aguilar Camín, Héctor (1989). La sombra de la revolución. México, Cay y Arena.
- Meyer, Lorenzo. (1992). La segunda muerte de la Revolución mexicana. México, Cay y Arena.
- Meyer, Lorenzo. (1993). El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo. Revista Mexicana de Sociología, número 2. México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, Lorenzo. (1997). El sistema político y la gobernabilidad mexicana. En la capacidad de gobernar en México, Coordinador Samuel Schmidt. México, Aguilar.
- Meyer, Lorenzo. (1998). Fin de régimen y democracia incipiente. México, México hacia el Siglo XXI. Océano.
- Migdal, Joel. (1988). Strong Societies and Weak State. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton University Press.
- Míguez, Pablo. (). "El estado capitalista, la crisis y el Nuevo Imperialismo". (1-15)
- Millán, Henio y Natal, Alejandro. (2006). "La rendición de cuentas a la luz de la Teoría-Agente principal: un análisis de la democracia en México". En colección Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo. Número 10. México, El Colegio Mexiquense, A.C. (1-24).
- Mingst, Karen (1999). "Essentials of International Relations". Capítulo 5. New York: Norton & Company (109-141).
- Minzberg, Henry. (1999). "Gestionar el gobierno, gobernar la gestión". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mitnick, Barry M. (1998). La economía política de la regulación. México. Fondo de Cultura Económica (499).
- Moldan Báez, Antonio M. (2007). "El papel del Estado en las sociedades capitalistas. Reflexiones en torno a los fundamentos económicos liberales e intervenciones". En Contribuciones a la Economía, (marzo 2007). <www.eumed.net/ce/>
- Molinar Horcasitas, Juan. (). "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano". (3-117). México.
- Molinar Horcasitas, Juan. (1993). Escuelas de interpretación del sistema político mexicano. Revista Mexicana de Sociología, número 2. IIS-UNAM: México. Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Molins Rodó-López, Joaquín. (1996). "El Estado, el interés general y los grupos de interés". En Gestión y Administración Pública, número 5-6.
- Moncada, Roa Patricia. (2007). "El fenómeno de la debilidad y fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso". En Robert I. Rotberg, Christopher Clapham y Jeffrey Herbst (2007). Los Estados Fallidos o Fracasados: un debate inconcluso y sospechoso. Universidad de los Andes. Pontificia

Universidad Javeriana-Instituto Pensar. Bogotá, Colombia, Siglo del Hombre Editores.

Monedero, Juan Carlos. (2008). *Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización*. Caracas (Venezuela), Centro Internacional Miranda.

Monedero, Juan Carlos. (2009). *El gobierno de las palabras*. México, Fondo de Cultura Económica.

Monedero, Juan Carlos. (2011). "Teoría del Estado: una perspectiva politológica". Madrid, España (mimeo).

Monnier, Eric. (1990). "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones". En *Documentation Administrativa*, (octubre 1990-marzo 1991). Laboratoire CEOPS. École National des Travaux Publics de l'État (132-152).

Monsalve, Sofía y Sottoli, Susana. (1998). "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas". En Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas (Venezuela), Nueva Sociedad.

Moore, Barrington (1986). *Los orígenes sociales de la democracia y la dictadura. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Madrid (España), Península.

Morlino, Leonardo. (1980). *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid (España), Centro de Estudios Constitucionales.

Morlino, Leonardo. (2005). *Democracias y democratizaciones*. España, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.

Muller, Pierre. (2002). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia: Colombia.

Muñoz, Oscar. (1993). *Hacia el Estado regulador. Después de las privatizaciones*. Editor Oscar Muñoz. CIEPLAN: Chile.

Mussetta, Paula. (2009). Foucault y los anglofoucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LI, No. 205. UNAM: México.

Nacif, Benito y Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2000). *La lógica del cambio político en México*. En *Lecturas sobre el cambio político en México*. Compiladores Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández. México, Fondo de Cultura Económica.

Natera Peral, Antonio. (2005). "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública". En *GAPP*, número 33-34.

Neffa, Julio César. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996): una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Eudeba y Piette-Conicet: Buenos Aires

Neffa, Julio César. (2006). *Evolución conceptual de la teoría de la regulación*. En *teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, coordinador Enrique de la Garza Toledo. Anthropos-UAM: México.

Negretto, Gabriel. (2002). *Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina*. En *Sistema representativo y democracia semi directa*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (531-561).

Nohlen, Dieter y Thibaut, Bernhard. (1994). "La transición en América Latina: Enfoques, conceptos, tesis". En *Boletín Electoral Latinoamericano*. Número 12,

julio-diciembre. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, CAPEL.

Nohlen, Dieter. (1998). "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos". En Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. (1998). El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina. Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad.

North, Douglas, Summerhill, William y Weingast, Barry. (2002). Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América. Revista Instituciones y Desarrollo, número 12-13. Barcelona (España), Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

North, Douglas. (1994). Estructura y cambio en la historia económica. Madrid (España), Alianza.

North, Douglas. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, Fondo de Cultura Económica.

North, Douglass. (1998). "Una Teoría de la Política Basada en el enfoque de los costos de transacción". En Economía Política. Universidad de Buenos Aires (97-111).

O'Donnell, Guillermo. (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas". En Revista Desarrollo Económico, volumen 33, número 130, (Julio – Septiembre). Buenos Aires, Argentina.

O'Donnell, Guillermo. (2000). "Teoría democrática y Política Comparada". En Revista Desarrollo Económico, volumen 39, número 156, enero-marzo. Buenos Aires (Argentina), IDES.

Oakeshott, Michael. (2001). El Estado europeo moderno. Barcelona (España), Paidós.

OCDE. (1997). The OCDE report on regulatory reform, volumen 2. Paris.

OCDE. (2000). "Reforma Regulatoria en México", Volumen 2, Reportes Temáticos, (9-203).

OECD. (2003). "The experiences of Brazil, Chile, India and South Africa. En Corporate Governande in Development (1-47).

Offe, Claus. (1990). Contradicciones en el Estado de bienestar. Alianza: México.

O'Gorman, Edmundo. (1986). La supervivencia política novo-hispana. Reflexiones sobre el monarquismo mexicano. Edumex: México.

O'Gorman, Edmundo. (1996). Breve historia de las divisiones territoriales de México. Porrúa: México

Ojeda, Gómez Mario. (2010). México y el conjunto de países llamado BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Foro internacional, Volumen L, No. 2.

Olías de Lima Gete, Blanca. (2005). "Servicios públicos y gobernanza". En Revista Sistema, número 184-185, (enero 2005). Madrid, España (125-140).

Olías de lima, Blanca. (2001). La Nueva Gestión Pública. Madrid (España), Pearson Educación.

Olson, Mancur. (1998). "La lógica de la acción colectiva". En Economía Política. Universidad de Buenos Aires (37-95).

Oszlak, Oscar. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. En Revista Desarrollo Económico, número 84. Buenos Aires, Argentina.

Overbeek Henk, Apeldoorn Bastiaanvan and Noike Andreas (2007). "The transnational politics of corporate governance regulation". En The transnational politics of corporate governance regulation. London and New York, Routledge (1-136).

Oyarce, Héctor. (s/f). "Enfoques y tendencias en las políticas públicas" (documento power point).

Pando, Diego Pablo. (2005). Capacidad estatal para la gestión de la regulación: un enfoque conceptual. Ponencia X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Pantoja Morán, David. (1997). "Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia". En Este País, junio. México (2-10).

Pantoja Morán, David. (1998). "El Diseño Constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica". En Foro Internacional, volumen XXVIII (abril-septiembre, 1998) (248-301).

Pantoja Morán, David. (1998). El diseño constitucional del ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica. Foro Internacional, número 2-3. México, Colmex.

Paramio, Ludolfo. (1999). "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina" (Documento de Trabajo 99-06). Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) (1-37).

Paramio, Ludolfo. (1999). Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina. Revista Zona Abierta, número 88/99. Madrid, España.

Paramio, Ludolfo. (2000). "Decisión racional y acción colectiva" (1-13).

Paramio, Ludolfo. (2000). "La crisis de la política en América Latina". Documento de Trabajo 00-16. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) (1-13).

Paramio, Ludolfo. (2003). La democracia tras las reformas económicas en América Latina. Documento de Trabajo 99-03. Madrid (España), Institutos de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).

Paramio, Ludolfo. (2004). "Reforma política y reforma del Estado". Documento de Trabajo 04-06. Madrid (España), Unidad de Políticas comparadas (CSIC) (1-21)

Paramio, Ludolfo. (2006). Documento de trabajo 04. Unidad de Políticas comparadas (CSIC). Madrid.

Paramio, Ludolfo. (2011). "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias". Documento de Trabajo 98-11. En Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC) (mimeo).

Parsons, Talcott. (1997). El aspecto político de la estructura y el proceso sociales. En Enfoques sobre la teoría política, compilador David Easton. Amorrortu: Buenos Aires.

Payne, Mark y Losada, Carlos. (2000). Instituciones de desarrollo en América Latina: Enfoque hacia una descripción cuantitativa de la capacidad institucional en la zona. En América Latina y España: Un futuro compartido. M. Güell y Vila M. (coordinadores). Barcelona (España), Planeta.

Peacock, Alan. (1995). Elección Pública. Una perspectiva histórica. Salamanca (España), Alianza.

Pereyra, Carlos. (1972). México: los límites del reformismo. Cuadernos Políticos, número 1, julio-septiembre. México, Era.

-
- Pereyra, Carlos. (1979). Estado y sociedad en México. Zona Abierta, número 20. Madrid: México.
- Peters, Guy. (2003). El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona (España), Gedisa.
- Pettit, Philip. (2003). "El diseño institucional y la elección racional". En Goodin, Robert (2003). Teoría del diseño institucional. Barcelona (España), Gedisa.
- Poggi, Gianfranco. (1990). The State. Its Nature, Development and Prospects. Cambridge: Polity Press.
- Poggi, Gianfranco. (1997). El desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica. Quilmes (Argentina), Universidad de Quilmes (131-169).
- Poggi, Gianfranco. (2006). "El control del poder político: los recursos de la democracia". En Revista Puente, volumen 4, número 3. Buenos Aires (Argentina), Universidad Di Bologna.
- Portinaro, Pier Paolo. (1999). Estado. Buenos Aires (Argentina), Nueva Visión.
- Prats Catalá, Joan. (2004). De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats Catalá, Joan. (2004). Por una gobernabilidad democrática para la expansión de la libertad. En La ilusión del buen gobierno. Sociedad civil, democracia y desarrollo humano en América Latina. Manuel Ernesto Bernal Alvarado y Víctor Flores García (compiladores). Montevideo, UNESCO-Most.
- Prats i Catlá, Joan. (1999a). "Administración Pública y Desarrollo en América Latina un enfoque neoinstitucionalista". En Instituto Internacional de gobernabilidad. Barcelona. España (193-234).
- Prats i Catlá, Joan. (1999b). "Servicio civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prud'homme, Jean-François. (2002). "Reforma del Estado". En Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados, (noviembre y diciembre). México, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión.
- Przeworski, Adam. (). "La Última Instancia: ¿Son las Instituciones la causa Primaria del Desarrollo Económico?".
- Przeworski, Adam. (1995). Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina. Gran Bretaña, University Press, Cambridge.
- Przeworski, Adam. (1997). "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia". En Revista Mexicana de Sociología, volumen 59, número 3, (julio-septiembre). México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Przeworski, Adam. (1999). Democracia y representación. Metapolítica. Volúmen 3, número 10, (Abril-Junio). México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C..
- Przeworski, Adam. (2001). Una mejor democracia, una mejor economía. En los desafíos de la gobernabilidad. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales-PyV.

Przeworski, Adam. (2004). "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Growth?". *European Journal of Sociology*, volumen 45, número 2, (Agosto). *Archives Européennes de Sociologie*.

Przeworski, Adam. (2007). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomado el debate de ayer para fortalecer el actual*. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Przeworski, Adam. (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Argentina, Siglo XXI.

Puig, Toni; Rubio, Loreto y Serra, Albert. (1999). "El marketing, el marketing de servicios y la gestión pública". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Rabasa, Emilio. (1990). *La constitución y la dictadura*. México, Porrúa.

Rabotnikof, Nora. (2008). *En busca de un lugar común. El espacio en la teoría política contemporánea*. México. Instituciones de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma Metropolitana.

Raeymaekers, Timothy. (2008). "¿Colapso u Orden?. Cuestionando el colapso del estado en África" [Collapse or Order? Questioning state collapse in Africa]. En *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, número 8 (junio) (1-23) <www.relacionesinternacionales.info>

Ramió Matas, Carles. (2009). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*.

Ramió, Carles y Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barceola (España), CIDOB.

Ramió, Carles. (2005). "Innovaciones organizativas y de gestión que aporta el modelo de las agencias". En *Intervención Curso UIMP. Ley de Agencias (14 de julio de 2005)*. Universitat Pompeu Fabra (1-32).

Ramió, Carles. (2007). *La Fortaleza institucional de las nuevas agencias reguladoras de los países de América Latina. Los casos de Perú y de la República Dominicana*. Documentos CIDOB América Latina, número 19. Barcelona (España), CIDOB.

Repetto, Fabián. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Ponencia VIII Congreso Internacional del Clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

-(2007). *Capacidad estatal, institucionalidad y políticas públicas*. En *Capacidades estatales, institucionales y política social*, editor Guillermo V. Alonso. Prometeo: Argentina.

Reyes Heróles, Jesús. (1992). *El Liberalismo mexicano, Tomo II*. FCE: México.

Rhodes, R.A.W. (1996) [2001]. "The New Governance: Governing without Government". En *Political Studies*, XLVI. University of Newcastle-upon-Tyne. (652-667).

Rhodes, R.A.W. (1996). "The New European Agencies: Agencies in British Government Revolution or Evolution?". En *European University Institute*. (2-139).

Rhodes, R.A.W. (2006). *Policy Network Analysis*. En *The Oxford Handbook of public policy*. Oxford University Press: Great Britain.

Rivera Urrutia, Eugenio. (2004). " Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas". En *Gestión y Políticas Públicas*, volumen XII, número 2, II semestre (309-370).

Rivera, Eugenio. (2007). Modelos de privatización y desarrollo de la competencia y desarrollo de la competencia en telecomunicaciones de Centroamérica y México. México, Cepal.

Rodríguez Castillo Luis. (2006). Reflexiones socio-antropológicas sobre el estado". En *Perfiles Latinoamericanos* 28, julio diciembre. Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile y Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (185-212).

Rodrik, Dani (1996). *Understanding Economic Policy Reform*. Journal of Economic Literature. Vol. XXXIV, (March). Columbia University.

Roe Mark (2003). "Political Determinants of Corporate Governande". En *Political context, corporate impact*. Oxford University Press (1-46).

Rodríguez-Gustá, Ana. (2004). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. Ponencia IX Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

-(2007). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. En *Capacidades estatales, institucionales y política social*, editor Guillermo V. Alonso. Prometeo: Argentina.

Roitman, Marcos. (1998). *Las razones de la democracia*. España, Sequitur.

Román, Paloma y Ferri, Jaime. (2003). "Gobierno y estrategias de coalición". En *Política y Sociedad*, volumen 40, número 2. Madrid, España (13-24).

Roque González, Sergio y García Falcón, María. (). "¿Es relevante el 'rectángulo' del Gordon Tullock?". España, Universidad de las Plamas de Gran Canaria. (1-11).

Rotberg, Robert I. (2007). *El Fracaso y el Colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación*. En Robert I. Rotberg, Christopher Clapham y Jeffrey Herbst (2007). *Los Estados Fallidos o Fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Universidad de los Andes. Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar. Bogotá, Colombia, Siglo del Hombre Editores.

Rotberg, Robert I. (s/f). "When States Fail, Causes and Consequences". Princeton University Press. Princeton and Oxford (1-318).

Ruíz-Huerta Carbonell, Jesús y Loscos Fernández, Javier. (2009). "Tema 2: La dimensión económica del sector público". En *Doctorado en gobierno, administración y políticas públicas. La dimensión económica de la gobernabilidad: presupuesto, gastos de bienestar y su financiación*". (Curso 2009-2010). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. (1-14) (documento power point).

Ruíz-Huerta Carbonell, Jesús. (2004). "El déficit de servicios sociales ¿Qué pasó con el gasto social en España?". En *CIRCUNSTANCIA*. Número 4, (mayo 2004), Instituto Univeristario de Investigación Ortega y Gasset. (1-14). <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero4/art4_imp.htm>

Rusell Sally,, Haigh Nardia y Griffiths Andrew. "Understanding corporate sustainability". En *Challenges for theory and practice. Corporate governance and sustainability*. Routledge London and New York (36-239).

Sader, Emir. (1995). *La trama del neoliberalismo*. Cuba, Ciencias y Sociales.

-
- Saiegh, Sebastián H. y Tommasi, Mariano. (1998). "Introducción". En Economía Política. Universidad de Buenos Aires, Argentina (7-34).
- Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano. (
- Saillard, Yves. (2002). Globalisation, localisation and sector-based specialisation: what is the future of national regulation?. En Régulation Theory. The State of the art. Edited by Rober Boyer and Yves Saillard. London, Routledge.
- Sandoval, Ballesteros Irma E. (1997). Economía política del Neoliberalismo. Ideas, intereses y reversibilidad. Argumentos No 54. México.
- Sandoval, Ballesteros Irma E. (2004). Hacia un enfoque estratégico relacional del Estado; Más allá del Nuevo Institucionalismo. Perfiles Latinoamericanos, No. 25. Flacso: México.
- Sandoval, Ballesteros Irma E. (2009). Rentismo y opacidad en proceso de privatización y rescates. En Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, coordinadora Irma Eréndira Sandoval. UNAM-IIS: México.
- Sandoval, Ballesteros Irma E. (2010). Contrapesos y Estado en América Latina: situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México. En Democracia y desarrollo en América Latina, editor Gregorio Vidal y Omar de León Naveiro. Trama Editorial: Madrid.
- Sartori Giovanni.(1994). La comparación en las ciencias sociales. España, Alianza.
- Sartori, Giovanni. (2003). Qué es la democracia. Buenos Aires (Argentina), Taurus.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano. (2011). El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?. BID: Colombia.
- Schamis, Héctor E. (.....). Economía política conservadora en América Latina y Europa Occidental: los orígenes políticos de la privatización. En Hacia el Estado regulador. Después de las privatizaciones.
- Scharpf, Fritz. (1993). Coordination in Hierarchies and Networks. En Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, editor Fritz Scharpf. Max-Planck-Institut: Germany.
- Scharpf, Fritz. (2000). Gobernar en Europa. ¿Eficaz y democráticamente?. Madrid (España) Alianza.
- Schedler, Andreas. (2004). "La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas". En Estudios Sociológicos XXII: 64, 2004. México, El Colegio de México (25-52).
- Schetino, Macario. (2003). Sociedad económica y estado. México, Prentice Hall.
- Schmidt, Samuel. (2005). México: la nueva gobernabilidad. México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- Schmitt, Carl. (1991). El concepto de lo político. Madrid (España), Alianza.
- Schumpeter, Joseph. (1997). Capitalismo, Socialismo y Democracia.
- Serafinoff, Valeria. (2007). El estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema (Cuaderno de trabajo). Número, (Mayo-Junio). Buenos Aires (Argentina), Nueva-Sociedad-FES.
- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil. (2006) [2007]. "The Anthropology of the State. A Reader. Gran Bretaña, Blacwell Publishing. En Perfiles

Latinoamericanos(julio-diciembre), número 030. México, Distrito Federal. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (205-210).

Shepherd, Geoffrey. (1999). "Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Shepsele, Kenneth A. (1998). "Discrecionalidad, instituciones y el problema del compromiso del gobierno". En *Economía Política*. Universidad de Buenos Aires (113-138).

Shepsele, Kenneth A. (2007). "Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16/2007. Montevideo, ICP.

Shugart Sørberg y Haggard Stephan. (1997). "Instituciones y Políticas Públicas en los sistemas presidenciales". En Centro para el Estudio de la Democracia. California, EE. UU. Universidad de California (1-27).

Shugart, Matthew Soberg y Haggard, Stephan. (2001). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press.

Shugart, Soberg y Haggard, Stephan. (2001). *Institutions and Public Policy*. En *Presidents and Parliaments*. Haggard and McCubbins, editores. New York, Cambridge University Press.

Sistemas, Xavier. (1999). "Los recursos humanos en las administraciones públicas: un enfoque de gestión". En Losada i Marrodán, Carlos (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Skocpol, Theda. (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En *Zona Abierta*, No 50. Madrid.

Spiller, Pablo T. (1998). "Compromiso regulador y privatizaciones de servicios públicos. Implicaciones para futuras investigaciones comparadas". En *Economía Política*. Universidad de Buenos Aires (245-266).

Spink, Peter. (2001). *Modernización de la Administración Pública en América Latina: Evaluación de los recientes cambios en la Gerencia de los Ministerios y de las Agencias reguladoras. Orientaciones Metodológicas*. En *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos (2001)*. Caracas (Venezuela), CLAD.

Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; y Payne, Mark. (2006). *La política de las políticas públicas*. BID: México.

Stigler, George. (1971). "The theory of economic regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, número 1. University of Chicago.

Stigler, George. (1988). *Chicago Studies in Political Economy*. University of Chicago Press: Chicago.

Stiglitz, Joseph. (1993). *El Papel económico del Estado*. Madrid (España), Instituto de Estudios Fiscales.

Stiglitz, Joseph. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona (España), Bosch.

Suárez, Waldino Cleto. (1982). "El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialista de gobierno". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, número 29, (Septiembre-Octubre). Madrid, España.

Suárez, Waldino Cleto. (1982). El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialista de gobierno. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, número 29, Septiembre-Octubre. España.

Mény, Yves y Thoenig, Jean Claude. (1989). *Políticas públicas*. Ariel: Barcelona.

Thurber, James A. (1991). *La democracia Dividida*. Argentina, Heliasta.

Thurow, Lester. (1966). *El futuro del capitalismo. Cómo la economía de hoy determina el mundo del mañana*. Buenos Aires (Argentina), Javier Vergara Editor.

Thwaites, Rey. (1999). "El Estado: Notas sobre su(s) significado(s)". En *Publicación de la FAUD. Universidad Nacional de Mar del Plata* (2-30).

Tomassini, Luciano. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington.

Tomassini, Luciano. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington.

Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. (2002). *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafío*. Lom – Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile: Chile.

Torre, Juan Carlos. (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires (Argentina), Paidós.

Tsebelis, George. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, Porrúa.

Ugalde, Luis Carlos. (2002). "Reforma del Estado". En *Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas, celebrado en la Cámara de Diputados, (noviembre y diciembre)*. México, Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión.

Ugarte, Pedro. (2005). *El Poder de La Transparencia*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1997a). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2007b). *Gobernabilidad, Transparencia y Reconstrucción del Estado*. En *Revista Convergencia*, número 45, volumen 14, septiembre-diciembre. Toluca (México), Universidad Autónoma del Estado de México.

Valdés Ugalde, Francisco. (1993). *Concepto y estrategia de la reforma del Estado*. *Revista Mexicana de Sociología*, número 2. México.

Valdés Ugalde, Francisco. (2008). *Gobernanza e instituciones. Propuesta para una agenda de investigación*. *Perfiles Latinoamericanos*, número 31. México, Flacso.

Valles, Josep M. (2007). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona (España), Ariel.

Vallespín, Fernando. (2010). *Notas tomadas en clase: Gobernanza y democracia*. Marzo-Abril. Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Programa conjunto entre el Instituto de Investigaciones

José Ortega y Gasset y la Facultad de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid.

Vernon, Raymond. (1988). Introducción: La promesa y el desafío. México, Fondo de Cultura Económica (9-30).

Villarreal, René. (1993). Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno. México, Fondo de Cultura Económica-Nacional Financiera.

Villarreal, René. (1997). Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997). México, Fondo de Cultura Económica.

Villoria Mendieta, Manuel. (1996). La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia. Madrid (España), MAP.

Waldmann, Peter. (2003). El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Nueva Sociedad: Caracas, Venezuela.

Waldmann, Peter. (2004). Sobre el concepto de Estado anómico. En Transición democrática y anomía social. En perspectiva comparada, Compilador Walther L. Bernecker. COLMEX: México.

Weber, Max. (1987). La política como profesión. Alianza: Madrid.

Weber, Max. (1989). Economía y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica.

Weeks, John. (2009). Teoría de la competencia económica. En los neoclásicos y en Marx. Madrid (España), Maia.

Weir, Margaret y Skocpol, Theda. (1993). "Las estructuras del estado: una respuesta «keynesiana» a la Gran Depresión". En Zona Abierta 63/64. (73-153).

Weldon, Jeff. (1997). The political sources of Presidentialism in México. En Scott Mainwaring y Matthew Shugart (editores), Presidentialism and Democracy in Latin America. New York, Cambridge University Press.

Weldon, Jeff. (2007). Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En sistema político mexicano. Antología de lecturas. Coordinadores Francisco González Ayerdi y Francisco Reveles Vázquez. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias sociales y Políticas.

Witker, Jorge. (2003). Derecho de la competencia económica en México. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Witker, Jorge. (1989). Introducción al derecho económico. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Woldenberg, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro. (2000). La mecánica del cambio político en México. Cal y Arena: México.

WRIGHT, JOHN. (2011). Regulatory capitalism and the UK labour Government's Reregulation of Commissioning in the English National Health Service. Law & Policy, Vol. 33, No.1. Law & Policy: The University of Denver Colorado.

Zurbruggen Cristina. (2006). "El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". En Revista de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile y Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe. España y Portugal (83-104).