

ENSAYO

EL DEBATE SOBRE ESTADO Y MERCADO

Norbert Lechner*

El debate sobre Estado y mercado, sostiene Norbert Lechner, tiende a ser polémico porque pone en juego la idea que nos hacemos del orden social. Para evitar la fetichización de uno u otro elemento se plantea entonces la conveniencia de situar la relación en su respectivo contexto histórico. Si bien el actual proceso de globalización cuestiona la tradicional intervención estatal, es ilusorio, se señala, identificar el desarrollo con el mercado.

Según el autor, los acontecimientos de Europa nos recuerdan que el mercado es una categoría social; el funcionamiento del mercado se encuentra determinado por su inserción en instituciones políticas, estructuras sociales y procesos culturales. Vale decir, por sí solo el mercado no genera ni sustenta a un orden social y, por el contrario, presupone una "política de orden". Esta implica dos procesos de integración —integración al sistema mundial e integración social— que requieren tanto la dinámica del mercado como, por sobre todo, una redefinición del Estado.

* Licenciado en Derecho y Doctor en Ciencias Políticas, Freiburg (Alemania). Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Entre sus numerosas publicaciones pueden mencionarse *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (1986) y *Los patios interiores de la democracia: Subjetividad y política*.

1. Un debate necesario

En América Latina, como en Europa del Este, tiene lugar un doble proceso de transición: transición hacia la democracia y transición hacia una economía de mercado. Teniendo cada caso su especificidad, existe una preocupación compartida. Bajo nuevas formas resurge la clásica pregunta por la relación entre proceso democrático y desarrollo económico.

La sociedad moderna, junto con desplegar la diferenciación entre economía y política, siempre postuló (de modo afirmativo o crítico) cierta correspondencia entre ambas esferas. Lo que fue asumido como premisa, hoy es visualizado como una relación problemática. Cuando los países de América Latina se proponen armonizar democracia política con crecimiento económico y equidad social, están planteando un desafío novedoso. Ya no se trata de una compatibilidad asegurada de antemano. Por una parte, el desarrollo económico y, en concreto, el mercado, ya no puede ser considerado un "prerrequisito" de la democracia. De hecho, en Europa Oriental la economía de mercado deviene un objetivo de la democratización política. Por otra parte, tampoco la democracia política garantiza desarrollo económico. Aun más: la capacidad del sistema político para procesar la política macroeconómica se encuentra seriamente cuestionada hoy día.

La relación de mercado y Estado se inserta en este marco. La pregunta de fondo de toda América Latina es: ¿cómo compatibilizar democracia y desarrollo? Lo que está en juego, en definitiva, es la determinación del orden social. Ello explica la fuerte ideologización del debate. Por la misma razón, sin embargo, es una discusión que no podemos ignorar.

El debate sobre Estado y mercado ha sido tradicionalmente un eje de polarización política en América Latina. La discusión ideológica tiende a optar *a priori* por uno u otro principio como racionalidad exclusiva y excluyente de la organización social. En el último tiempo esta visión cede terreno ante un enfoque más pragmático que revisa caso a caso en qué medida la liberalización del mercado es posible y hasta qué grado es necesaria la intervención estatal. Esta sensatez es muy bienvenida, aunque resulte insuficiente. Una estrategia del "muddling-through" puede ser exitosa a corto plazo, pero es arriesgada económica y políticamente. Por un lado, un enfoque coyuntural que prescinda de toda referencia a un "modelo de desarrollo" hace difícil establecer reglas del juego estables y consistentes, que es lo que exige una economía de mercado. Por otro lado, tal desideologización del debate puede vaciar la democracia representativa al fomentar gobiernos que ejecutan programas en contradicción manifiesta con sus

promesas electorales. En consecuencia, parece conveniente no darnos por satisfechos con el pragmatismo adquirido.

2. Una perspectiva histórica

Para evitar que el Estado o el mercado sean fetichizados bajo la forma de una racionalidad superior, resulta oportuna una breve mirada histórica. Ella permite visualizar no sólo la continua coexistencia de las dos "lógicas" sino también la cambiante combinación entre ambas.

El primer y principal punto a destacar es que en América Latina —a diferencia de Europa— no se ha conformado una sociedad capitalista con anterioridad al desarrollo del Estado durante el siglo XIX. El capitalismo no es un "dato histórico" dado que preceda a la regulación estatal. Ello tiene una consecuencia decisiva para la configuración del orden social: es el Estado quien asume la tarea de "instaurar" una sociedad moderna. De ahí la especificidad de un intervencionismo estatal dedicado explícitamente a ejecutar un "modelo de desarrollo" para la sociedad en su conjunto.¹ Es decir, la intervención del Estado no corresponde tanto a una función de "correctivo" del mercado como a un esfuerzo deliberado de promover el desarrollo económico y social. Ello implica, por otra parte, que la economía de mercado no sólo depende de la iniciativa estatal sino que guarda una estrecha relación con la "razón de Estado" (cuestión nacional, cuestión social).

Tomando sólo la historia reciente de América Latina encontramos entre 1930 y 1970 el denominado modelo de "desarrollo hacia adentro", con fuerte predominio del Estado como agente de los cambios sociales. El rol activo del Estado responde no sólo a la pérdida de los mercados externos en la crisis de los 30, sino a la necesidad de satisfacer las demandas de las clases medias emergentes, ampliando los mercados internos.² El Estado fomenta una industrialización sustitutiva de importaciones, invierte en obras de infraestructura, expande los servicios públicos y promueve cambios estructurales (propiedad de recursos naturales, reforma agraria) con el fin de integrar a los sectores medio y popular. Retenemos pues dos características de la intervención estatal: 1) Ella no se opone a una economía capi-

¹ Enzo Faletto, "La especificidad del Estado en América Latina", en *Revista de la CEPAL* 38, Santiago de Chile, 1989.

² Osvaldo Sunkel, "Auge, crisis y renovación del Estado: una perspectiva de largo plazo"; en Lander & Sonntag (eds.), *Universalismo y desarrollo* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1991).

talista de mercado, sino que pretende estructurarla en función de los cambios en la sociedad, y 2) Ella representa una iniciativa política, aunque se apoye en los argumentos técnicos que ofrecen el keynesianismo y, posteriormente, el desarrollismo de la CEPAL.

En los años 70 el agotamiento del modelo es evidente: el gasto fiscal se dispara, desbordando los ingresos tributarios; el proteccionismo distorsiona la competitividad de las nuevas industrias; el gasto social subvenciona a los sectores medios en desmedro de los sectores más pobres; una burocratización ineficaz inhibe cualquier esfuerzo innovador. Se pone en marcha una dinámica que socava a la vez el desarrollo y la democracia. La expansión ilimitada (populista) de la iniciativa política no respeta la racionalidad propia del proceso económico y destruye la calculabilidad del mercado; a la inversa, la instrumentalización de la economía incrementa la polarización del sistema político y destruye su capacidad reguladora.

La crisis del Estado desencadena la crítica del Estado. El neoliberalismo denuncia no sólo el estatismo, sino que condena toda intervención estatal como consustancialmente nefasta. Este ataque olvida que el impulso estatal a la modernización industrial, agraria, educacional, etc., ha creado las bases estructurales de cualquier estrategia de desarrollo posterior. Y, por sobre todo, olvida que la intervención del Estado responde a una voluntad mayoritaria, que es el criterio legítimo de la acción política en democracia.

Al margen de sus fuertes acentos ideológicos, la ofensiva neoliberal, iniciada por el gobierno militar chileno en los 70, redefine el modelo de desarrollo. En lugar de privilegiar las demandas sociales, el nuevo modelo pone todo su énfasis en el lado de la oferta productiva. Eliminar el intervencionismo estatal e imponer una economía de mercado tanto internamente (liberalización de precios y mercados) como externamente (apertura comercial y financiera) logra resultados positivos en términos macroeconómicos, disminuyendo el déficit fiscal y la inflación.³ Ahora bien, la eficiencia económica no se mide solamente por estos criterios.

Antes de abordar este tema veamos el nuevo rol del Estado. Por una parte, el Estado se debilita pues debe asumir el costo financiero (deuda externa, saneamiento de empresas públicas para su privatización) de la reconversión. Además, asume el costo político de una drástica reducción de los servicios públicos; el Estado queda restringido a medidas focalizadas de

³ Felipe Larraín y Marcelo Selowsky (eds.), *El sector público y la crisis de la América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 1990). Incluye antecedentes sobre Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela.

asistencia a los más pobres, sin poder contrarrestar de modo sistemático la creciente desintegración social que genera el avance del mercado. Sin embargo, la reducción del aparato estatal también implica ventajas: no solamente disminuye la corrupción e ineficacia burocrática, sino que elimina la mentalidad rentista. Por otra parte, el modelo neoliberal supone una fuerte intervención del Estado para reprimir las reivindicaciones sociales e imponer la liberalización de los mercados a los sindicatos (leyes laborales) y a los empresarios (política crediticia y monetaria). En realidad, la transformación de las estructuras económicas se lleva a cabo bajo dictaduras o bajo regímenes presidencialistas con rasgos autoritarios.

Lentamente estas experiencias se reflejan en el debate latinoamericano. La antimonía de Estado y mercado ha cedido lugar a la comprensión que tanto el "modelo desarrollista", centrado en el rol activo del Estado, como el "modelo neoliberal", apoyándose en la dinámica del mercado, deben ser analizados en relación al contexto social y no en función de discursos ideológicos. No es un asunto de "verdad". Así como el significado de intervención estatal no radica en alguna superioridad intrínseca del Estado sino en el problema de la integración social, así también el significado del mercado no hay que buscarlo en los valores de la libertad e individualismo sino en los cambios del mercado mundial. El mérito del "modelo neoliberal" consiste en proponer un ajuste estructural que responde a las nuevas tendencias de la economía capitalista como la globalización acelerada, flexibilidad de los procesos productivos, independización de los circuitos monetarios y crediticios e incorporación de innovaciones tecnológicas. Debido a dicho proceso de globalización, nuestros países se condenarían al subdesarrollo si no se adaptan a los mercados mundiales. Pero sería una falacia identificar mercado con desarrollo.

3. Un contexto global y fragmentado

El fin del siglo está marcado por una gran tensión: el doble proceso de globalización y de fragmentación. Por un lado asistimos a un proceso acelerado de globalización económica; la larga internacionalización de los mercados culmina en un nuevo estado en que los circuitos productivos, comerciales, financieros y tecnológicos conforman una compleja red planetaria. Pero además se globalizan las pautas y expectativas de consumo, los campos culturales y, por sobre todo, se configura un consenso global sobre el marco normativo de la acción política: los derechos humanos, la

igualdad de género, la defensa del medio ambiente, la lucha contra la extrema pobreza y la democracia. Por otro lado, observamos una no menos poderosa tendencia a la fragmentación. Se acentúa la segmentación económica entre los países, pero más grave aún es la acelerada desintegración al interior de cada país. En Europa Central toma la forma de un resurgimiento nacionalista; en América Latina se acentúa la fragmentación social. Al mismo tiempo que grupos sociales en diferentes países llegan a compartir un similar estilo de vida, aumenta la distancia social entre diferentes sectores dentro de una misma ciudad. Pues bien, ambas tendencias están vinculadas entre sí. Dicho brutalmente: es el mismo proceso de globalización el que provoca y/o agrava los procesos de descomposición social.

La tensión entre globalización y desintegración ha saltado a la vista, especialmente a raíz de los acontecimientos en Europa del Este, pero es probablemente en América Latina donde este doble movimiento se expresa con mayor fuerza. De hecho, las sociedades latinoamericanas —tanto su desarrollo socioeconómico como la democratización política— no pueden ser analizadas sino en este contexto.

Los países latinoamericanos se enfrentan al siguiente dilema: por una parte su desarrollo socioeconómico depende de una inserción competitiva en los campos más dinámicos del mercado mundial. Independientemente de las crisis inevitables, se han vuelto del todo ilusorias las pretensiones de una vía de desarrollo autónoma, al margen del sistema capitalista mundial. Además se está agotando incluso la estrategia inicial de inserción a través de exportaciones basadas en recursos naturales. Ya no basta exportar, sino que resulta indispensable incrementar el factor tecnológico de los bienes y servicios exportados. Por otra parte, la apertura al exterior profundiza aún más las ya graves desigualdades sociales al interior de la sociedad latinoamericana. Esta se segmenta drásticamente según el grado diferencial de inserción de cada sector en los procesos de globalización. Un tercio de la población latinoamericana está excluido del desarrollo y relegado a situaciones de pobreza. Pero no sólo aumenta el número de pobres, especialmente en las ciudades. Además, la segmentación se hace más rígida, dificultando mecanismos de movilización y ascenso social. Es decir, junto con acentuarse las históricas tendencias a una "sociedad dual" se perpetúa el sector excluido de la población.

Muchas palabras se ahorran mediante un cuadro comparativo sobre la distribución de ingresos (véase Cuadro N° 1). Las cifras de Larraín y Vergara indican, con una nitidez apabullante, no solamente el menor ingreso *per cápita* de las sociedades latinoamericanas en comparación con

CUADRO N° 1
Distribución de ingresos

	Porcentaje de ingreso nacional			Ingreso <i>per cápita</i> (en US\$)
	20% más bajo (1)	20% más alto (2)	<i>Ratio</i> (2/1)	(3)
ASIA				
Hong Kong	5,4	47,0	8,70	9.220
Indonesia	8,8	41,3	4,69	4.40
Corea	5,7	45,3	7,95	3.600
Malasia	4,6	51,2	11,13	1.940
Singapur	5,1	48,9	9,59	9.070
Taiwán	8,8	37,2	4,23	2.530
Tailandia	5,6	49,8	8,89	1.000
Promedio	6,3	45,8	7,27	3.971
AMERICA LATINA				
Argentina	4,4	50,3	11,43	2.520
Brasil	2,4	62,6	26,08	2.160
Chile	4,2	60,4	14,38	1.510
México	2,9	57,7	19,90	1.760
Perú	1,9	61,0	32,11	1.285
Venezuela	3,0	54,0	18,00	3.250
Promedio	3,1	57,7	18,61	2.080
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS				
Francia	6,3	40,8	6,48	16.090
Inglaterra	5,8	39,5	6,81	12.810
Italia	6,8	41,0	6,03	13.330
Japón	8,7	37,5	4,31	21.020
Estados Unidos	4,7	41,9	8,91	19.840
Alemania Federal	6,8	38,7	5,69	18.480
Promedio	6,5	39,9	6,14	16.928

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report* (1989, 1990), Washington D.C., y fuentes específicas por país. Para Chile, Instituto Nacional de Estadísticas, septiembre 1989, y Banco Mundial (1990). Citado según Felipe Larraín y R. Vergara, "Investment and Macroeconomic Adjustment: The Case of East Asia", manuscrito, Santiago de Chile, 1991, a quienes agradezco la autorización.

los países de Asia y de la OECD, sino que destacan la excepcional desigualdad en la distribución de los ingresos en América Latina. En tanto que el 20% más rico de la población tiene, en promedio, un ingreso seis veces mayor que el quintil más pobre en los países industrializados y siete veces mayor en los países asiáticos, en América Latina el quintil más rico de la población obtiene un ingreso casi 19 veces mayor que el 20% más pobre de la población. Esta disparidad aumenta a tasas de 26 y 32 puntos en los casos de Brasil y Perú. En estas condiciones resulta difícil asegurar aquella cohesión social mínima para poder hablar de una sociedad en tanto orden colectivo. En particular, es difícil compartir aquel sentimiento de "comunidad" que sustenta el reconocimiento de procedimientos democráticos. En la medida que la desintegración social se profundiza, crece la tentación de integrar la vida social mediante dictaduras y aumenta el riesgo de regresiones populistas y/o fundamentalistas.⁴

4. El desarrollo: una doble integración

El reto de los países latinoamericanos está a la vista: compatibilizar la integración a la economía mundial con la integración social. El debate sobre mercado y Estado contribuye a dicho desafío a través de dos conclusiones: 1) Ni el mercado ni el Estado logran por sí solos compatibilizar las exigencias del desarrollo socioeconómico y las condiciones para una consolidación democrática, 2) Tampoco existe una división de funciones que asigne al Estado la integración nacional y al mercado la inserción internacional.

El mecanismo de mercado tiene un alcance limitado tanto para una estrategia de inserción internacional como, especialmente, para la integración social. El mercado potencia la organización racional de la empresa y, en consecuencia, promueve la inserción internacional de las empresas que saben hacer uso de sus ventajas competitivas. Siendo un aspecto decisivo, no es el único. Hoy día la inserción en la economía mundial no opera exclusivamente al nivel de empresas, sino que exige una inserción de la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, la fragmentación de nuestras sociedades representa no solamente una cuestión moral. Ella refleja, además, la precariedad de la modernización económica. Tal inserción *qua* sistema no puede ser asegurada por el mercado; ella requiere medidas de

⁴Véase mi artículo "A la búsqueda de la comunidad perdida" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 129, UNESCO, agosto 1991.

fomento (infraestructura, educación, etc.) que no son rentables individualmente y medidas de regulación que dependen de la iniciativa estatal. Si el mercado es un motor insuficiente para la inserción económica internacional, él es un mecanismo todavía más limitado en relación a la integración social. Por cierto, un mercado establecido opera como un elemento de integración sistémica; pero en el corto plazo el desarrollo de una economía de mercado incrementa las desigualdades sociales. Un ejemplo ilustrativo es Chile, cuyo gobierno militar avanzó más decididamente en una estrategia neoliberal. Entre 1978 y 1988 el 20% más rico de los hogares de Santiago aumentó su participación en el consumo total de 51 a 55%, en tanto que todos los demás sectores vieron disminuida su proporción. Este desarrollo desigual es el resultado inevitable del libre mercado. Cuando existe ya no sólo escasez sino miseria, las leyes del mercado resultan inoperantes. En efecto, la racionalidad del mercado supone la igualdad de oportunidades para competir, pero él mismo no genera dicha premisa. Por consiguiente, la propia dinámica del mercado exige correctivos externos para evitar que la inequidad se petrifique y tenga efectos intergeneracionales (educación).

También el Estado se encuentra más y más limitado para enfrentar por sí solo los desafíos de la integración social y, particularmente, de la inserción internacional. El proceso de globalización se caracteriza precisamente por desbordar el ámbito del Estado nacional. Actualmente las instancias internacionales (Banco Mundial, IMF, etc.) restringen la autonomía estatal de modo tal que numerosos instrumentos (política monetaria, gasto fiscal) que antes estaban a disposición del Estado, ahora se han transformado en condiciones o parámetros externos que fijan el marco de la acción estatal. Pero también las instancias supranacionales, a su vez, tienen dificultades para encauzar las dinámicas del mercado mundial. Basta ver las dificultades del GATT (Ronda de Uruguay) para disminuir el proteccionismo. Si a ello agregamos problemas planetarios como el medio ambiente, es de sentido común afirmar que el Estado moderno es demasiado pequeño para los grandes temas y demasiado grande para los asuntos cotidianos. En realidad el Estado encuentra crecientes dificultades no sólo para abordar la complejidad de la globalización, sino igualmente para asumir lo que siempre fue una de sus funciones primordiales: la cohesión social. Por un lado, entró en crisis el instrumentario keynesiano del *Welfare State* para compensar las disfuncionalidades del mercado. Por el otro, el Estado no puede retirarse al rol subsidiario que le asignan los neoliberales, ni siquiera en un régimen autoritario como el del general Pinochet. El caso chileno muestra precisamente que el mercado no logra ofrecer una legitimidad alternativa del

orden. Dicho en otras palabras: incluso un funcionamiento exitoso del mercado no libera al Estado de las exigencias de legitimación. Ahora bien, precisamente sociedades "a dos velocidades" indican que la legitimación del orden no puede limitarse al espacio nacional, sino que pasa por las formas de inserción en el mercado mundial. Visualizamos que el Estado adquiere un nuevo significado, mas por ahora reina la perplejidad acerca de las nuevas funciones, de los mecanismos de la intervención estatal y, en particular, acerca de las orientaciones normativas que debieran guiar la acción estatal.

5. El desafío

El derrumbe del comunismo ha tentado a muchos a ceder al canto de las sirenas neoliberales y considerar al mercado como la única instancia racional capaz de ordenar la convivencia social. La economía de mercado representa, sin duda, un proceso de racionalización, concretamente, el mercado capitalista impulsa una racionalidad instrumental que da a la sociedad moderna su dinamismo extraordinario. Sin embargo, no debemos tomar la racionalidad del mercado por la racionalidad *tout court*. Conviene recordar que la racionalidad del mercado opera en un determinado marco de condiciones. En primer lugar, el marco legal que incluye tanto el derecho positivo como la conciencia jurídica. Aparte de las normas legales, la dinámica del mercado se encuentra condicionada por las normas morales de la sociedad que motivan la tolerancia de la gente frente a las fuerzas innovadoras o destructivas del mercado. Además, influyen los hábitos sociales y las pautas culturales que determinan las preferencias y expectativas con que los individuos interpretan las señales del mercado. En resumen, el mercado se inscribe en un orden social y no puede ser aislado de esa inserción.⁵ A este marco regulatorio alude la noción de "economía *social* de mercado".

Deseo resaltar este punto que me parece decisivo: *el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social y, por el contrario, presupone una política de ordenamiento*. Esta inserción social del mercado salta a la vista en los actuales procesos de transición en Europa Oriental. Las dificultades en implantar una economía de mercado no provienen tanto de una falta de voluntad política como de la ausencia de un contexto sociocultural

⁵ Véase recientemente Elmar Altvater, *Die Zukunft des Marktes* (Münster, 1991).

que regule el despliegue de las "leyes del mercado". Anteriormente la experiencia chilena bajo Pinochet ya había arrojado una lección todavía más precisa: incluso existiendo una cultura económica favorable, la economía de mercado no logra legitimarse por sí sola. A pesar de un buen desempeño, de acuerdo a los indicadores macroeconómicos, el gobierno militar fracasa en la medida en que no logra legitimar políticamente el costo social de sus medidas económicas. Vale decir, el desempeño del mercado no es evaluado exclusivamente según criterios económicos (aunque éstos sean decisivos), sino lo es también en relación a la idea predominante de orden y ésta es, fundamentalmente, una elaboración política.

El tema del orden, presente en los debates sobre el desarrollo en las décadas de los 50 y 60, desapareció bajo el impacto neoliberal de los años 80. Más exactamente: la construcción del orden fue circunscrita al ámbito político (democracia) y desvinculada del proceso económico. El debate tiende a tratar separadamente orden democrático y desarrollo económico sin tematizar la relación entre ambos. Ello explica la apología ingenua del mercado que confunde la economía de mercado con los procesos de desregulación y privatización. Tales medidas resultan necesarias para romper con estructuras obsoletas, incluyendo aquellas de la institucionalidad estatal. En efecto, empresas públicas, que en su momento surgieron como iniciativas progresistas contra el peso de las élites oligárquicas, pueden transformarse a su vez en feudos burocráticos y fuentes de corrupción. Ello no justifica, empero, un rechazo de toda intervención estatal; es una falacia argumentativa construir, a partir de la situación presente, una causalidad retrospectiva para denunciar cualquier actividad del Estado. Demasiado frecuentemente en América Latina el discurso del mercado está cargado de un antiestatismo ideológico (digo ideológico porque no inhibe exigir el socorro del Estado cuando el ciclo económico resulta desfavorable). Tal posición choca contra una cultura política fuertemente influida por las solidaridades de la tradición familiar y comunitaria o por las seguridades que brinda un *Welfare State*, por precario que haya sido su desarrollo en América Latina.⁶

Hoy día las opiniones convergen en torno a la necesidad de una intervención del Estado para contrarrestar la tendencia estructural a la desintegración social. Con lo cual la reforma del Estado deviene un tema sobresaliente para los próximos años. Existiendo consenso en torno a la

⁶ Todavía hoy cerca de la mitad de la población económicamente activa en Brasil, México y Venezuela se encuentra cubierta por la seguridad social.

necesidad de reformar el Estado en América Latina, sigue siendo controvertido el significado de tal reforma. Inicialmente identificada de manera simplista con el "Estado subsidiario", la reforma del Estado es enfocada ahora de modo más adecuado a las condiciones particulares de la región. Algunos privilegian una redefinición de las políticas públicas, otros destacan la reorganización de la burocracia estatal y otros promueven un cambio del régimen político (presidencial). El desafío fundamental, sin embargo, consiste en repensar el concepto mismo de Estado. Sería pues erróneo reducir el problema a "más Estado" o "menos Estado". Parece difícil impulsar un desarrollo sostenido en América Latina en tanto la relación de mercado y Estado sea visualizada como una "suma cero" en que el avance de un elemento necesariamente implica el retroceso del otro. La consigna "menos Estado, más mercado" refleja una ingenuidad peligrosa. Dicho en otras palabras: dado el carácter social del mercado, el ordenamiento de la sociedad es un factor determinante de la eficiencia macroeconómica. Si queremos afianzar una economía social de mercado, entonces debemos encarar el fortalecimiento del orden social. A ello debiera apuntar una reforma del Estado; no a más o menos, sino a otro Estado. Es decir, un Estado democrático que integre efectivamente a todos los ciudadanos.

Ahora bien, tampoco una reforma del Estado será la panacea para el desarrollo de América Latina. Antaño el desarrollo estaba determinado principalmente por referentes nacionales: mercado nacional, Estado nacional. Hoy no podemos enfocar el desarrollo de un país sino en un contexto global.⁷ Los mercados son más que nunca mercados mundiales y la acción del Estado se encuentra condicionada en todas las materias relevantes por la agenda mundial. ¿Cómo pensar el orden social en un espacio y un tiempo redimensionados?

En esta perspectiva, el debate mercado-Estado queda todavía encerrado en un esquema tradicional que resulta insatisfactorio para dar cuenta de los procesos en marcha. Una vez realizado el ajuste estructural de la economía, ¿qué funciones asume el Estado y de qué instrumental institucional dispone? ¿Cómo interpretamos el creciente divorcio entre los mecanismos de generación de decisión y legitimidad política y los mecanis-

⁷ Fernando H. Cardoso señala acertadamente que las nuevas relaciones ya no pueden ser enfocadas en el marco de la "dependencia" ("Las relaciones Norte-Sur en el contexto actual, ¿una nueva dependencia?", *El Socialismo del futuro*, 3, Madrid, 1991).

mos de diseño y gestión de políticas macroeconómicas?⁸ ¿Qué efectos tienen los enormes cambios en las pautas culturales —fenómeno también presente en América Latina—⁹ sobre la transformación productiva y las reformas de la institucionalidad política? Mirando al futuro, los procesos de privatización no sólo económicos sino especialmente político-culturales y, por otra parte, la búsqueda de modalidades no-estatales de "lo público", señalizan un marco quizás más relevante. Pero ello es materia de otro debate. □

⁸ William Smith, "Consolidación política y proyectos neoliberales en democracias frágiles", *Cono Sur* 1991: 6, FLACSO, Chile.

⁹ Recomendando dos lecturas sugerentes: el ya clásico libro de José Joaquín Brunner, *Un espejo trizado* (Santiago de Chile: FLACSO, 1988), y el reciente artículo de Martín Hopenhayn, "Ni apocalípticos ni integrados". *Revista de Crítica Cultural*, 4, Santiago de Chile, 1991.