

## **Del problema del estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión**

Marcelo Cavarozzi \* y Juan Abal Medina (h.)\*\*

Las sociedades periféricas de América Latina se encuentran hoy frente a un problema diferente del que enfrentaron desde la coyuntura de entreguerras hasta la década del setenta. En términos muy generales podemos decir que el desafío básico de nuestros países fue, durante cincuenta años, la construcción de un modelo de estado y ahora el problema es construir un modelo de gobierno. En este breve ensayo buscamos explicar porqué se ha producido este tránsito del problema del estado al problema del gobierno en nuestro país, y qué implica, especialmente para el nuevo gobierno, afrontar el tema del modelo de gobierno en el contexto político actual.

Las sociedades de América Latina desde el período de entreguerras se articularon dentro de lo que puede llamarse una “matriz estado céntrica” (Cavarozzi, 1996)[1]. Este concepto analítico hace referencia al lugar central ocupado por el Estado, y la política en las sociedades latinoamericanas durante la etapa que podemos caracterizar como el “proceso de desmercantilización”.

Todas las sociedades industriales durante el período histórico que ocupa la mayor parte del siglo XX estuvieron caracterizadas por la intervención política sobre lo económico a través del Estado, que fue ampliamente entendido como la “solución” (Evans, 1996) de diversos problemas sociales, fundada en la creencia ampliamente compartida “de que los mercados privados producían soluciones inferiores” (Fishlow, 1990:62) que las posibles de lograr mediante la acción estatal[2].

En América Latina desde los años treinta hasta los setenta podemos sostener que se cristalizó en su forma más clásica la matriz estado céntrica. En ella el Estado asume una centralidad mayor, incluso que la que ocupó en sus versiones europeas. En otras palabras, si el elemento que tipifica a esa matriz es el rol que la política ocupa en su centro, la particularidad de las sociedades latinoamericanas está en el lugar hegemónico que el Estado, como aparato inclusive, consigue en la sociedad.

Así, a diferencia de lo que ocurría en Europa Occidental donde “la fórmula político-económica descansaba en un doble soporte: el estado de bienestar y el sistema de partidos” (Cavarozzi, 1996:133), en nuestra región se radicaliza la centralidad de lo estatal en su sentido más estricto, estatal-ejecutivo, constituyendo lo que ha sido caracterizado como un patrón estatista de politización[3].

Dentro de este marco en nuestro país desde el período de entreguerras, el tema del Estado se resolvió a través de una serie de acuerdos implícitos entre los grandes actores sociales que condujeron la sociedad y la economía de ese período. Estamos haciendo referencia a una serie de acuerdos entre los grandes empresarios capitalistas, los sindicatos y las grandes empresas públicas, con la participación de una forma más contradictoria y más renuente de los sectores terratenientes de la pampa húmeda.

La base de los acuerdos implícitos fue la expansión de las áreas de influencia del Estado. El cierre de la economía con respecto al sistema capitalista mundial permitía

que el juego entre los actores locales no fuera de suma cero, es decir que se pudieran maximizar los beneficios y repartir los costos de una forma satisfactoria para casi todos. Satisfactoria, obviamente no quiere decir que no hubiera dentro de ese juego actores que ganaron más, que fuera un juego de reparticiones simétricas, pero durante cincuenta años esa fórmula de Estado funcionó de manera relativamente aceptable.

El punto importante que queremos remarcar es que esa forma de Estado no tuvo una forma de gobierno explícita, la fórmula política tuvo un carácter híbrido que contuvo una tensión nunca resuelta entre democracia y autoritarismo (Cavarozzi, 1996:130). Por supuesto, la Argentina no fue plenamente una democracia pero tampoco fue un régimen corporativista, más bien lo que funcionó en nuestro país fue un modelo de gobierno débil, al que podemos llamar “de piloto automático”, en el cual las relaciones entre actores y gobierno se basaron en la capacidad de los actores de chantaje y de desorganización, siendo la inestabilidad política el resultados más evidente.

Dentro de ese modelo, como el Estado funcionaba precisamente sobre la base de acuerdos implícitos, a nivel de gobierno funcionaron mecanismos del tipo que llamamos de piloto automático. El mecanismo más importante e ilustrativo fue la inflación que reemplazó a la política como mecanismo de celebración de compromisos intersectoriales, al actuar como lubricante de los conflictos económico sociales. Así, de algún modo los desfases que se producían permanentemente en la economía, el fiscal y el externo, fueron manejados precariamente por el gobierno de turno a través de mecanismos inflacionarios[4].

Durante decenas de años nuestro país funcionó basado en el “acuerdo inflacionario”, lo que si bien contribuía a amortiguar la intensidad de los conflictos intersectoriales por la distribución del ingreso, tenía una desventaja decisiva: la posibilidad que tenían los actores de desresponsabilizarse de los resultados por ellos producidos, que quedaban opacados por la inercia y aparente automaticidad del proceso. Las responsabilidades se descargaban en las acciones del Estado[5] que aparecían así como las causas exclusivas de la inflación.

Por otro lado, la inflación acelerada tiende a asociarse con la devolución de las capacidades regulatorias del estado a los intereses privados, aún más genéricamente “la inflación disuelve el sentido mismo de la existencia de una autoridad pública efectiva capaz de hacer cumplir por igual las reglas a los que tienen y a los que no tienen” (Hirsh y Goldthorpe, 1978).

No fueron casuales los momentos que marcaron el periodo en el cual este modelo de Estado y de gobierno entró en crisis. El año 1975 fue el primer episodio de alta inflación, que se reiteró en 1982 y, finalmente, en 1989/90, el periodo hiperinflacionario termina por arrasar el modelo que había funcionado por más de cincuenta años. La continua erosión que la autoridad pública venía sufriendo como consecuencia de décadas y décadas de inflación, deja al estado desprovisto de las capacidades mínimas de generación de políticas públicas necesarias para garantizar el orden de la economía. Por supuesto, hay que tener en cuenta que este proceso se inscribe dentro de la desarticulación del modelo mundial que había terminado de consolidarse en la década del 50 y cuyos componentes básicos habían sido acordados por las grandes potencias en Bretton Woods.

Frente a este proceso, el gobierno alfonsinista no es más que el último episodio. El gobierno de Raúl Alfonsín no tuvo la percepción de que efectivamente el problema argentino no era fundamentalmente la democracia sino la crisis de un modelo de estado y de gobierno que se relacionaba con el cambio del orden mundial capitalista. La nueva situación recolocaba a la función del gobierno en un espacio más estratégico del que había ocupado en la matriz estadocéntrica. Por ello el gobierno del radicalismo hace muy poco, reaccionando de manera meramente defensiva frente a estos procesos, ayudando así a que se precipite la crisis hiperinflacionaria de los años 1989/1990.

El éxito que el gobierno de Carlos Menem logró frente a esa crisis consistió en la reconstrucción de la autoridad pública, autoridad que, como sostuvimos, se había prácticamente esfumado en la crisis previa. Esa reconstrucción se apoyó en tres elementos:

1. Por un lado la transformación del Estado, que no implicó precisamente un proceso de reformulación, sino más bien de desguace. Esto se debió a que el proceso de cambio estatal fue guiado por una lógica de achicamiento, de mera reducción del gasto público, más que por una lógica de modernización o de racionalización, más allá de algunos enclaves de racionalidad que pueden encontrarse en algunas áreas. Al inicio del proceso de ajuste estatal se señalaba que al desprenderse de las “funciones innecesarias”, especialmente la propiedad y dirección de las empresas de servicios públicos, el Estado podría dedicarse a solucionar sus tareas específicas: salud, educación y seguridad. La experiencia nos muestra como esas promesas se encuentran incumplidas y constituyen una evidente demostración del carácter meramente presupuestario que tuvo en nuestro país la reforma estatal.

2. El segundo elemento, fue la construcción de una presidencia fuerte, en la cual el rol jugado por el ministro Domingo Cavallo fue importante. La concentración de enormes recursos de poder en manos del ejecutivo nacional llevó a una pérdida notable de la calidad de las instituciones republicanas, especialmente de los mecanismos de control, pero le permitió a Menem realizar en un tiempo muy breve transformaciones cuyo altísimo costo social las hubiese hecho casi imposibles. El control directo sobre la justicia, especialmente sobre la Corte Suprema, el uso reiterado de los decretos de necesidad y urgencia, así como el vaciamiento de los organismos de control fueron algunos de los medios utilizados por la gestión de Menem para implementar sus reformas.

3. El tercer elemento fue la transformación de la política, transformación que fue un proceso multidimensional e implicó, e implica, una pérdida de relevancia de la política, de la cual obviamente nadie es absolutamente responsable y se explica, al menos en parte importante, por el hecho de que la sociedad argentina todavía no ha procesado positivamente la transformación de la matriz anterior y se encuentra aún inmersa en un proceso de desarticulación de lo existente. En primer lugar, precisamente porque todavía no hay construcción, lo que predomina es la despolitización, el descreimiento con lo político que afecta a la mayor parte de la población argentina. Segundo, un rasgo muy importante de la transformación experimentado por la política ha sido la federalización. Por primera vez la sociedad argentina esta atravesando por un proceso irreversible de descentralización de la autoridad y el poder político, que presenta ciertos rasgos positivos pero también otros fuertemente negativos. Una tercera

cuestión en esta transformación de la política, la cual todavía no ha sido objeto de una investigación profunda, es la redefinición de la relación entre los medios masivos de comunicación y la política. Una redefinición que puede verse todos los días. La forma en que se ha dado tratamiento a diversos hechos en los últimos meses, como la tragedia de Ramallo en medio de la campaña electoral o los episodio de inseguridad urbana, está mostrando la manera en que la construcción de la noticia transforma la realidad política argentina.

La reconstrucción de la autoridad política, basada en estos tres elementos, tuvo un componente positivo que es muchas veces ignorado y que queda como logro y a la vez como problema para el nuevo gobierno, y es la rearticulación de las clases capitalistas al gobierno. Si bien durante estos años del gobierno de Menem, los procesos de privatizaciones, de apertura, de desregulación han estado asociados a un nivel muy alto de corrupción, y la política de relación entre gobierno y grandes capitalistas se ha vuelto opaca, o más bien negra, al mismo tiempo ese proceso ha producido una articulación de las clases capitalistas con el funcionamiento de un gobierno democrático. Logro que no es de despreciar en nuestro país, ya que en los cincuenta años anteriores los capitalistas funcionaron muy eficientemente con un arma de chantaje que era la recurrencia a los militares.

En el contexto que estamos describiendo, ¿cuáles son las posibles palancas de acción del nuevo gobierno?. Obviamente, si bien todos los principales actores coinciden en que los márgenes de acción son muy estrechos, sobre todo con relación al pasado, para algo tendrá que utilizar el gobierno el crédito que le confiere la ciudadanía, en términos de confianza pública.

Un elemento interesante de la nueva situación es contrastar una postura casi esquizofrénica de la sociedad argentina frente al gobierno. Por un lado, se parte del escepticismo con respecto a la política en su totalidad, lo que significa que nadie cree en lo que puede hacer el gobierno, ni en lo que pueda llegar a hacer. Hay un total descrédito con respecto a lo que puede hacer la política para mejorar la vida cotidiana de la gente. Pero, por otro lado, este descrédito ha sido acompañado durante el último año con reclamo creciente de acción de gobierno, que podemos llamar simplemente “demanda de gobierno”.

Todas las movilizaciones que se dieron en los últimos tiempos, sobre todo en contextos provinciales pero también en las vinculadas con diversas problemáticas educativas, revelan una nueva demanda de gobierno en el sentido de esperar que éste “haga algo”. En relación con esa estrecha, pero significativa, brecha de posible cuota de confianza por parte de la población, sería muy negativo que el nuevo gobierno sea sólo realista, en el sentido de que el enorme respeto por las restricciones existentes los lleve a la conclusión de que no se puede hacer prácticamente nada.

Como señala Ranciere (1998) parece ser que muchos gobiernos actuales “celebran la potencia de su impotencia”. El hacer sólo eso en un contexto como el argentino es peligroso, no sólo para el gobierno de la Alianza, al que le iría mal políticamente muy rápido, sino para una sociedad como la nuestra que tiene los grandes problemas no de solo de inequidad sino también de desorganización creciente.

En ese sentido hay algunos elementos positivos que nos deja esta década. Uno de ellos es el hecho de que la política es mucho menos política nacional. Sin bien, como dijimos más arriba, es política provincial o local con todo lo que ello significa, al mismo tiempo podría ser política regional y continental, por ejemplo, a través de un tema vital como el Mercosur, que permita un verdadero “cambio de escala” en la construcción colectiva del poder político capaz de hacer frente en condiciones más favorables a un poder económico cada día más globalizado.

En este contexto, pasar del problema del Estado al problema del gobierno significa ser capaces de enfrentar positivamente los reclamos crecientes de acciones concretas de gobierno. Ser capaces de aprovechar esa pequeña cuota de confianza existente en la población mediante respuestas ingeniosas, imaginativas y novedosas, que sin despertar expectativas imposibles de satisfacer, puedan realmente conducir a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, dando lugar a un proceso de articulación positiva que expanda los límites de la acción política.

Para que esto sea posible, es decir para pasar a afrontar con éxito el problema del gobierno, se deben redefinir varios de los elementos sobre los que el menemismo construyó su política.

Primero se debería cambiar de signo la transformación de la política, lo que requeriría del nuevo gobierno una política explícita tanto frente a la federalización del poder como a la nueva relación medios-política. Sería necesario implementar acciones conducentes a una más clara coordinación por parte del poder central por sobre sus contrapartes provinciales, en la cual no todos los comportamientos sean admitidos y financiados. Esto no debe verse como un proceso de recentralización de la autoridad política, sino más bien como un nuevo pacto que se base en reglas claras a ser cumplidos por todas las partes, más que en las permanentes relaciones de intercambio de fondos por votos en el parlamento que la gestión de Menem ha desarrollado.

Asimismo, es indispensable comenzar a señalar cuestiones que se vinculen con la relación existente entre los medios de comunicación y la política. Cuestiones que hacen al bienestar general y que son por lo tanto sujetos de regulación política, no pueden quedar fuera de la agenda por el miedo que el poder creciente de los medios masivos despierta en los políticos. Algunos temas como la difusión de las encuestas pre-electorales, las bocas de urna, y la publicidad televisiva en las campañas son sólo dos de los temas en los que debería poder avanzarse.

Obviamente, para poder llevar a cabo estas cuestiones hace falta una reforma integral de la política, que contemple los puntos anteriores pero vaya mucho más allá. Junto a las políticas de gobierno, para recuperar la confianza en la efectividad de la acción política, deben poder transformarse las rutinas y las prácticas políticas que hacen de la política a los ojos de la población un mundo sucio, poblado de acciones estratégicas y desinteresado en el bienestar público. El financiamiento de la actividad partidaria, la capacitación de los dirigentes, la duración de las campañas electorales, los procedimientos de selección de los candidatos y los mecanismos de reproducción de los partidos mismos son buenos ejemplos de las tareas pendientes.

Sobre la base de una transformación positiva de la política pueden plantearse las reformas necesarias a los otros dos pilares sobre los que el gobierno de Menem reconstruyó la autoridad pública: la reforma del estado y la presidencia fuerte.

Con respecto a la presidencia fuerte, el nuevo mapa político debe llevar a los principales actores a abandonar, no sólo por negativas sino también por imposibles, las prácticas decisionistas y autoritarias que tipificaron la presidencia de Menem fomentando políticas que busquen el acuerdo y el consenso sin caer en el inmovilismo. La nueva realidad se caracteriza por una situación claramente de gobierno dividido, tanto en el plano vertical como en el horizontal, en el que el ejecutivo nacional debe convivir con la mayoría de los ejecutivos provinciales en manos del principal partido opositor que, a su vez, tiene una sólida mayoría en la Cámara de Senadores[6].

Sería pasar de un esquema de “presidencia fuerte” a uno de “gobierno fuerte”, fortalecido precisamente por su acción consensuadora, por su respeto estricto a las instituciones republicanas y por su decisión a la hora de señalar los rumbos a seguir y encaminarse hacia ellos[7].

Queda como último punto la reforma del Estado, ¿cómo transformar el Estado que resulta de la política de desguace que hemos mencionado en un aparato útil y eficiente para aplicar las políticas de gobierno que requiere la nueva etapa?. Más allá de referencias genéricas a las “reformas de segunda generación” lo que hace falta es una política que señale con claridad un nuevo modelo estatal y que implemente las medidas conducentes a construirlo.

En este sentido tanto las capacidades como la autonomía del Estado se convierten en temas centrales. El modelo de estado que requiere el tipo de gobierno fuerte que estamos propugnando necesita reconstruir su capacidad de resolución de conflictos (Chang, 1996) mediante la creación de instituciones que le permitan brindar una estructura gobernante, recuperando así la centralidad en las arenas de las políticas públicas (Oszlak y O’Donnell, 1984).

Por el lado de la autonomía no la pensamos, obviamente, en termino de capas burocráticas aisladas de la Sociedad que toman decisiones. La nueva matriz implica entre otras cosas la importancia de los actores sociales en los procesos de definición e implementación de políticas, por lo tanto parece necesario recurrir al concepto definido por Peter Evans de “autonomía enraizada”[8]. Este concepto remarca la necesidad de que la burocracia pública, además de contar con cierto grado de autonomía y capacidad, deba estar fuertemente vinculada con la sociedad mediante una red de lazos externos que le permiten “evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas frente a las iniciativas publicas.” (Evans, 1996).

Esta autonomía enraizada es la que permite llevar adelante el modelo de gobierno que hemos definido, mediante una burocracia pública que además de las capacidades necesarias este fuertemente imbricada en la sociedad, articulando y coordinando diversos grupos que responden a lógicas distintas (empresas, asociaciones del tercer sector, organismos internacionales, etcétera).

Las políticas públicas que nos deja la década que se va tiene como características: Instituciones débiles, prácticas clientelísticas, cortoplacismo, re-centralización, falta de

planificación, todos ellos elementos que no permiten avizorar un futuro promisorio para los beneficiarios de políticas, especialmente para los grupos con menos poder. La cuestión no pasa simplemente por el reclamo de políticas de corte más progresista sino en fortificar las instituciones ya existentes y crear nuevas que permitan a los portavoces de los sectores menos favorecidos actuar como verdaderos mediadores. El desafío es, en este sentido, mejorar la calidad de la relación política-políticas[9].

Finalmente, si el objetivo es un estado capaz de generar políticas públicas eficaces para toda la población y ejercer una regulación real de los servicios públicos deberá ponerse en marcha un amplio proceso de modernización estatal que contemple desde la capacitación de su personal hasta el diseño de instrumentos capaces de medir la eficacia y la eficiencia de los resultados de las políticas implementadas. Cuestiones como el presupuesto por programas, la informatización del sector público o las auditorías ciudadanas a la calidad administrativa deben poder ser implementadas en el corto plazo.

Reformar la política y el estado, e implementar un gobierno fuerte son las bases necesarias sobre las que puede edificarse una administración política consciente de que su tarea no consiste en la enunciación de las restricciones existentes, sino en su capacidad para superarlas. La sociedad plantea demandas claras en términos de salud, educación, trabajo y seguridad, y éstas serán la vara que se utilice para juzgar el desempeño del nuevo gobierno.

## Bibliografía

Abal Medina, J. y Iglesias, C. (1997) "Acción Estratégica y Comportamiento Colectivo: una revisión", en Revista Argentina de Ciencia Política, EUDEBA, n° 1, Buenos Aires.

Cavarozzi, M., (1996) El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

Chang, H., (1996) El papel del Estado en la Economía, Ariel, México.

Collier, R., y Collier, D., (1991) Shaping the Political Arena, Princeton University Press, New Jersey.

Esping-Andersen, G., (1988) Politics Against Markets, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Evans, P., (1996) "El estado como problema y como solución", en Desarrollo Económico, N° 140, Vol. 35.

Fishlow, A., (1990) "The Latin America State", en Journal of Economic Perspectives 4 :3.

Hirsch, F. y J. Goldthorpe, (1978) The Political Economy of Inflation, Harvard University Press.

Luebbert, G., (1997) *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.

Mann, M., (1997) *Las fuentes del poder social, II*, Alianza Universidad, Madrid.

Oszlak, O. Y O'Donnell, G., (1984) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, B. Y Sulbrandt, J. (Comp.) *Para investigar la administración pública*, INAP, Madrid.

Ranciere, J., (1998) *Disagreement: Politics and Philosophy*, University of Minnesota Press, Minnesota.

Rueschemeyer, D., Stephens, E., y Stephens, J. (1992) *Capitalist Development & Democracy*, University of Chicago Press, Chicago.

Tobin, (1972), *Inflation and Unemployment*, *American Economic Review*, 62.

Touraine, A., (1989) *América Latina. Política y sociedad*, Espasa Calpe, España.

-----  
\* Departamento de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM) y CONICET.

\*\* FLACSO-México, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, UNSAM y CONICET

[1] La política se constituye en un espacio en el que se intersectan contradictoriamente diferentes racimos de relaciones sociales. En este espacio convergen, de forma desordenada y cambiante, las "cuatro fuentes sustantivas del poder social" definidas por Michael Mann (1997:23-27), organizándose y difundiendo de maneras espacial e históricamente específicas. La acción política se sitúa dentro de este entramado y no en un vacío. Partiendo de estos supuestos podemos sostener la existencia analítica de diversas "matrices de poder social" que explican la forma particular en que ocurren los sucesos históricos. De esta manera podemos escapar de los análisis simplistas que pretenden explicar fenómenos complejos como el estado o el capitalismo desde perspectivas reduccionistas. El concepto de matriz, como opuesto al de sistema, pretende resaltar que no existe en las sociedades ni una lógica funcional o dialéctica ni "una estructura, que determinen en última instancia el conjunto de la vida social" (Mann, 1997:956-957), pero reconociendo que la dinámica política no presenta infinitos grados de libertad, es decir, no es un juego enteramente contingente donde todos los desenlaces son igualmente factibles (Abal Medina y Iglesias, 1997).

[2] Si bien el grado en que diversas sociedades requerirán de la "subordinación de los mercados a la política" (Luebbert, 1997:25) varía fuertemente de un caso a otro, se

puede señalar que desde principios de siglo las reglas del mercado fueron siempre apoyadas y limitadas por lo político y lo ideológico. Y, cuanto más avanzamos hacia la mitad de nuestro siglo mayor es la intensidad de tales limitaciones, llevando a la creciente importancia que lo político (estatal y extra estatal) fue adquiriendo.

[3] Es conocido el papel que jugó el estado en : “la constitución del movimiento obrero” (Rueschemeyer y otros, 1992:183); “la determinación de los niveles apropiados de acumulación capitalista” (Fishlow, 1990 :62), y en su “acción como empresario sustituto” (Evans, 1996:535). Si sumamos todo esto a su viejo papel como constructor político e ideológico de la nación (Touraine, 1989) y económico de la clases, podemos apreciar como la MEC latinoamericana se constituye en una versión extrema, casi caricaturizada, de sus versiones primermundistas.

[4] Como sostiene Tobien (1972) “la inflación (dejó) desplegar la lucha (entre sectores) y, de una manera ciega, imparcial y no política, suavizó el impacto de los resultados de dicha lucha para unos y para otros”.

[5] En su doble condición de fijador de precios (sueldos del sector público, tarifas de servicios, tipo de cambio, etcétera) y de garante de los convenios celebrados entre agentes privados (como las convenciones colectivas de trabajo).

[6] La mayoría de las provincias, catorce, está en manos del justicialismo, incluyendo todas las más importantes. Así, el justicialismo gobierna a nivel provincial al 75% de la población argentina. Y, si bien, en la cámara de diputados la Alianza es la primera minoría, con 125 diputados frente a 101 del PJ, su bloque en la cámara de senadores de 21 miembros es claramente inferior al justicialista, que con 37 bancas posee la mayoría absoluta.

[7] Se debe ser consciente de los peligros que trae aparejada la búsqueda permanente de consensos. Frente al presidencialismo fuerte de la experiencia Menem y a las restricciones institucionales existentes, algunos actores y analistas sostienen que el nuevo gobierno debe ser “débil”, actuando como contracara de la gestión anterior, escuchando y negociando con todas las voces significativas. Esta idea no sólo es peligrosa porque puede llevar al inmovilismo, sino también porque ignora el hecho de que la política siempre presupone la idea de conducir al país hacia algún lugar. Una actitud excesivamente consensuadora sumada a la creencia en la fortaleza de las restricciones estructurales de la acción pública, puede ocasionar que la política se transforme en la mera “administración de las cosas”, es decir en la sacralización del status quo presente.

[8] Esta herramienta es la Evans utiliza para remarcar las escasas posibilidades que tiene una burocracia aislada, por más profesional (en términos weberianos) que sea, por mas capacitada que este, para convertirse en agente del desarrollo económico dentro del nuevo contexto de las relaciones sociales.

[9] Aparece entonces como un factor importante, tal cual afirman algunos economistas, el capital social a los efectos de analizar el desarrollo de un país. Demuestra que no alcanza con simplemente obtener altas tasas de crecimiento, sino que por el contrario es posible que las mismas convivan con mayores niveles de pobreza y desigualdad. Normas, valores, redes, organizaciones, se convierten entonces en conceptos claves para

comprender la situación actual, pero además para intentar construcciones más sólidas en el largo plazo.