

Las nuevas funciones del Estado

Arturo Fernández

Arturo Fernández es Investigador del CONICET,
Profesor de las Universidades de Rosario
y de Buenos Aires, Director de la Maestría en Investigación
Social de la UBA y Presidente de la Sociedad Argentina
de Análisis Político (SAAP).

Dirección: Facultad de Ciencias Sociales, UBA,
Marcelo T. de Alvear 2230, (1122) Buenos Aires.

Tel. (5411) 4508 3800.

E-mail: fernan@piette.edu.ar

Resumen

El artículo trata de la ampliación de las funciones esenciales del Estado (ocurrida entre 1930 y 1970) y los cambios introducidos por la globalización financiera, económica y comunicacional, la cual tiene efectos en el proceso socio político. Estos cambios se suceden a partir de 1980. Se puede constatar que en áreas periféricas como la latinoamericana, la transformación y reducción de las funciones del Estado puede afectar su naturaleza y su propia posibilidad de supervivencia. Sin embargo se entiende por «nuevas funciones del Estado» su creciente interdependencia y relacionamiento con otras entidades estatales, la formación de organizaciones regionales y las diversas formas de descentralización. La idea del rol central del Estado va dando lugar a nuevos significados sobre lo político y el proceso político. Entonces, las «nuevas funciones del Estado», reforzadas por una activa participación de la sociedad, pueden facilitar en cualquier región del mundo, procesos de democratización, rendición de cuentas de los políticos y administradores públicos, reforzamiento de la ciudadanía, y control eficiente del poder por diversos actores sociales.

Summary

The article analyses the tension between the enlargement of the functions of the State (1930-1970) and the changes that have been introduced by the financial, economical and communicational globalization. It is clear that in peripherals regions of the world as in Latin America these changes, the transformation and the reduction of the State can affect its nature and its own possibility of survival. However we understand as «new functions of the State» the processes of increasingly interdependence and relationships with other states, the creation of regional organizations and several types of decentralization.

The idea about the central role of the State have been replaced by new meanings about politics and political process. These «new functions of the State» with the participation of the society can improve democratization, accountability of politicians and public officers, empowerment of citizenship, and efficient control of the power by civil and social actors in any region of the world.

El objetivo de este trabajo es determinar las modificaciones operadas en las funciones del Estado a partir de diversos fenómenos socio-políticos (su reducción, la integración, la descentralización) ligados al proceso de globalización. La dinámica de este proceso es el trasfondo de los problemas sociales que nos sacuden en los últimos veinte años. Algunas de sus formas las conocemos, las vivimos, las percibimos y las receptionamos a través de los medios de comunicación. Hay poderes económicos y culturales cada vez más concentrados, hay fronteras cuyo límite es el planeta y multitud de Estados, aun los Estados muy poderosos, con capacidad limitada para controlar a dichos factores económicos y culturales, por ejemplo a los grandes medios de comunicación masivos y a las empresas transnacionales de punta.

Por otra parte la sociedad está cada vez más polarizada y sus disparidades, sean sociales, regionales o intra-estatales, de mantenerse las actuales tendencias, pasarán de lo injusto a lo inhumano y quizás a lo inviable respecto a hacer más o menos posible la justicia y la libertad.

El estudio de la vida política concreta comporta todavía una unidad de análisis esencial, lo que se denomina universalmente «Estado». Esta unidad de análisis puede ser considerada aisladamente a través del estudio político o administrativo de cada una de ellas, o se vincula con otras unidades equivalentes en la disciplina denominada «Relaciones Internacionales». De ello se deriva la importancia del funcionamiento del Estado.

Los elementos del Estado son anteriores a la era contemporánea y constituyen el armazón institucional del núcleo del sistema político encargado de la toma de decisiones globales que interesan y conciernen a una sociedad; esas decisiones son adoptadas tras un procesamiento de las diversas opciones que se presentan a los aparatos estatales.

Respecto a los mecanismos de funcionamiento del Estado-núcleo del sistema político, ellos también existen desde los orígenes del Estado, a través de la constitución de un sistema de poder estatal; pero se han hecho más complejos y cambiantes durante el período contemporáneo debido a la ampliación creciente de las funciones del Estado mismo y su diversificación. En relación a la organización económico-social que determina la naturaleza del Estado, cabe subrayar la tendencia a la creciente participación del sistema de poder estatal en las tareas que aseguran el crecimiento de la sociedad; la aparición del «Estado contemporáneo» coincide con el desarrollo del capitalismo, lo cual implica una mayor inter-penetración entre los aparatos estatales y el proceso productivo, que no cesó de profundizarse. El Estado pasó, sobre todo después de 1930, a intervenir permanentemente en la organización de la división del trabajo, tratando de neutralizar los efectos perniciosos del ciclo económico característico de las sociedades capitalistas. Ello condujo al surgimiento del Estado de Bienestar, el cual se generalizó bajo diversas formas y dio lugar a un fortalecimiento teórico y práctico de la noción de Estado. Éste parecía capaz de asumir tareas de desarrollo social indelegables.

Sin embargo, la crisis general del llamado Estado de Bienestar (o Welfare State) y la proclamada necesidad de reformar los Estados, achicando sus funciones, se manifiestan a partir de 1980. Veinte años después debemos analizar los efectos de esta considerable evolución que abre interrogantes sobre la naturaleza de esta entidad, la cual ocupó un lugar central en la ciencia política.

1. Las grandes transformaciones socio-económicas y políticas a partir de 1980

Sin pretender desarrollar de forma profunda y exhaustiva un tema tan amplio, de alcance universal, enumeraremos algunos factores que explican, al menos parcialmente, los cambios operados en los procesos socio-económicos que han generado una crisis del Estado en la capacidad de los Estados para articular y agregar intereses. Entre esos factores explicativos destacamos tres aspectos aparentemente complementarios pero, en alguna medida, contradictorios:

EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

La llamada globalización es una etapa superior de la internacionalización del capital, iniciada en el siglo pasado, y elemento constitutivo de la evolución de la estructura de producción predominante desde hace doscientos años; obviamente la incorporación de la ex Unión Soviética y de casi todos los Estados no capitalistas existentes hasta 1989 a la economía de mercado (China y Vietnam lo están haciendo gradualmente), ha favorecido la conformación de un mercado mundial capitalista único.

Este proceso fue facilitado por diversos fenómenos concurrentes: la aguda crisis del sistema mundial que emergió en 1974, en algún sentido derivada de la pérdida de la tasa de ganancias del capital y de una cierta disminución de la productividad del trabajo; las respuestas para hacer frente a esa crisis que involucraron la disminución del gasto estatal, incluido el gasto social, las que condujeron a bajar los impuestos y restablecer el equilibrio presupuestario en los Estados desarrollados; la revolución tecnológica, centrada en los Estados Unidos, la cual durante la década de los ochenta, modifica las relaciones de producción debido a la introducción de gigantescos avances en la informática, la electrónica, la biotecnología, la comunicación social y la producción de energía; la coordinación voluntaria y parcial de las políticas económicas de las grandes potencias, nucleadas en tres polos de poder (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea) con sus respectivas zonas de influencia; y, en fin, la recuperación del crecimiento de los Estados Unidos a partir de 1983, basado en la ampliación de su déficit fiscal, el incremento del consumo privado, el desarrollo de servicios cada vez más sofisticados y el mantenimiento de una política financiera que sigue atrayendo capitales excedentarios de origen japonés, europeo y árabe.

Sin embargo, no está concluida la reestructuración económica mundial y la conformación de una nueva dinámica de sostenida acumulación capitalista; la globalización parece irreversible pero sus efectos pueden acentuar el carácter desigual del desarrollo y sus peligrosas consecuencias sociales.

En efecto, la globalización consiste en sistemas tecnológicos de información, telecomunicaciones y transporte, que han articulado el planeta en una red de flujos en la que confluyen las funciones estratégicamente dominantes de todos los aspectos de la actividad humana. La economía global no es, en términos de empleo, sino una pequeña parte de la economía mundial. Pero es la parte decisiva. La economía global incluye, en su núcleo fundamental, la globalización de los mercados financieros, cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, las monedas, el crédito y por tanto las economías en todos los países. La globalización de la economía también incluye la importancia creciente del comercio internacional en el crecimiento económico, el aumento considerable de la inversión extranjera directa, la producción de bienes y servicios esenciales en torno a empresas multinacionales y a sus redes auxiliares y la formación de un mercado global de trabajadores de especial cualificación. Ella va acompañada de la globalización científica, tecnológica, cultural y comunicacional.

ALGUNOS CARACTERES DEL NUEVO CONTEXTO DE POLÍTICA INTERNACIONAL

A partir de 1980 se suceden agudos cambios en la escena internacional que constituyen el fin de una era histórica, iniciada hacia 1914, y el comienzo de otra. En primer lugar Estados Unidos y el Occidente capitalista ganan la Guerra Fría por la implosión de la Unión Soviética en 1989-1990; ello modifica sustantivamente la jerarquía temática de la agenda internacional donde afloran problemas latentes como la rivalidad entre Estados Unidos y Japón y la carrera armamentista en el Extremo Oriente, sacudido por la creciente influencia de China; surgen nuevos y difíciles peligros: el deterioro del medio ambiente, la amenaza de la violencia ejercida por diversos fundamentalismos con verdadera proyección política, las migraciones y desplazamientos erráticos de poblaciones pobres, lo cual está ligado a la peligrosa explosión demográfica en países y sectores sociales carenciados, etc.

Luego, irrumpen nuevos nudos problemáticos que afectan la seguridad colectiva; el descontrol de grandes masas de capital especulativo; el peligro de la proliferación de Estados o grupos que accedan al control de armas nucleares; la imprevisibilidad de conflictos entre Estados, etnias o tribus, etc.

Por otra parte, los países subdesarrollados, incluidos los de América Latina, han perdido poder para introducir sus demandas y problemas en la agenda internacional y/o para influenciar de manera significativa en su tratamiento.

En su primera fase la reestructuración económica, someramente descripta, implica la concurrencia de innovaciones tecnológicas que expulsan mano de obra; la obsolescencia de industrias que ocupaban muchos trabajadores en los países periféricos; la concentración del capital en desmedro del ingreso de los trabajadores; el recorte del gasto social y, en última instancia, del Estado de Bienestar, construido como consecuencia de la crisis de superproducción de los años treinta; el derrumbe de los Estados no capitalistas con la consiguiente erosión de las ideas igualitarias de todo tipo de socialismo; y, en fin, la mencionada pérdida de poder de los países subdesarrollados, la cual marginaliza cada vez más regiones pobres, cuyos pueblos sufren hambre, enfermedad y toda clase de privaciones.

El marco económico del proceso de globalización, sostenido por las directivas de los organismos económicos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, cuya adhesión a los planes de ajuste de concepción monetarista influye decisivamente sobre los Estados subdesarrollados), está engendrando formas diversas de fragmentación social; algunas manifestaciones de esa fragmentación son las siguientes:

- En los países desarrollados, el incremento de la población cuyas necesidades básicas pasan a estar insatisfechas y, en la mayor parte de los mismos, la aparición de una elevada tasa de desocupación estructural.
- En los países subdesarrollados, además de aumentar el ya intolerable porcentaje de población marginada, se empobrece la mayoría de los grupos sociales debido al relativo estancamiento económico y a la desarticulación de áreas económicas aniquiladas por la revolución tecnológica globalizada. Por otro lado, gran parte de los ex países no capitalistas han pasado a ser parte del mundo subdesarrollado. Toda forma de subdesarrollo, es decir de sociedades duales, genera diversos tipos de violencia.
- En el conjunto del sistema internacional, el fenómeno de la globalización implica una universalidad creciente de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, es decir que involucra al conjunto de la actividad humana. Ello conduce a una cierta tendencia a la uniformidad ideológica que podría arrasar la diversidad de patrimonios intelectuales y artísticos, cuya heterogeneidad es enorme y constituye parte de la especificidad del género humano. Por lo tanto, muchos pueblos, etnias, naciones y tribus temen ser abrumados por la enorme fuerza de las tendencias globalizantes; su reacción constituye una afirmación identitaria, cuyas formas extremas se confunden con el racismo, la xenofobia, el rechazo del «otro» diferente y el peligro de una generalización de los nacionalismos expansionistas.

La fragmentación social ha adquirido, en los últimos años, un carácter tan polifacético y universal que abarca desde problemáticas económico-sociales novedosas hasta el retorno a viejos enfrentamientos tribales. En consecuencia, la paradoja del inicio del siglo veintiuno, es que la marcha hacia crecientes grados de integración

(universal y regional; económica, política y cultural...) provoca una reacción inversa que privilegia lo local y lo particular. Ésta puede ser una situación coyuntural y transitoria, sólo en caso que el proceso de globalización no genere una fragmentación social degradante, es decir mayor pobreza y marginalidad social y/o destrucción cultural e identitaria.

2. Las principales mutaciones en los procesos políticos

Tratamos de abarcar una amplia gama de sociedades y Estados actuales, lo cual no implica una enunciación completa ni exime de una investigación en profundidad frente a cada caso concreto. Describimos las mutaciones siguientes:

- La pérdida de identidad social de muchos partidos políticos, sea por el desaliento que provocaron entre los grupos sociales que los apoyaban al momento de gobernar, sea por la tendencia a la atomización política que en parte refleja la fragmentación social que experimentan muchas naciones, pueblos o etnias.
- La pérdida de coherencia ideológica de esos partidos, lo cual parece una consecuencia natural del deterioro de su base social. Además ese déficit de claridad en los programas se debe a la crisis de los grandes relatos socio-políticos, derivada de los cambios estructurales que se producen en el mundo capitalista y, en alguna medida, del derrumbe del bloque soviético. De forma casi simultánea, en pocos años, modelos socio-económicos que fundaban las metas de partidos obreros y populares cayeron en el descrédito o en el fracaso. Es cierto que la crisis ideológica alimentó la pérdida de bases sociales homogéneas y, viceversa, la dispersión de esas bases agudizó la confusión en materia de creencias y objetivos.

Por lo tanto, partidos políticos que, históricamente, se identificaban con diversos grupos y los orientaban ideológicamente, actualmente tienen más dificultades para articular y agregar intereses, en la medida que su electorado es cambiante, difuso o, peor aún, está confundido.

- El surgimiento de nuevos partidos representativos de intereses micro-sociales, lo cual refleja la realidad social fragmentada pero genera problemas de gobernabilidad, derivados de la atomización de la representación política.
- El fortalecimiento de viejos o nuevos partidos que tratan de atrapar todo tipo de votos, usando formas semejantes al populismo (por ejemplo, un discurso ambivalente) o a las de las dos principales organizaciones políticas norteamericanas, cuya característica histórica más consistente es la de ser maquinarias electorales en cuyo interior confluyen grupos de interés muy diversos que conforman una estructura sumamente endeble; por ello, los partidos norteamericanos no tienen disciplina de voto para sus representantes ni autoridades políticas internas con grados de influencia significativos.

Por lo tanto, los sistemas de partidos que no sean el de los Estados Unidos están debilitados, sea por la mencionada atomización, sea por la grave dificultad de ade-

cuar prácticas políticas basadas en estructuras más o menos verticales y organizadas diversamente a las formas americanas de vida partidaria y de ejercicio de la representación política.

- La necesidad de los partidos y de los políticos de adecuarse a nuevas técnicas de difusión de sus programas, usando el creciente alcance de los medios audio-visuales de comunicación. Este aspecto novedoso de la acción partidaria también está ligado a la «norteamericanización» de la sociedad y a la adopción de muchos de sus valores y comportamientos. ¿Es posible trasladar con éxito el modelo de representación que funciona en los Estados Unidos a países muy diferentes? ¿No se corre el riesgo de tratar de imitar lo irreproducible?

- La desaparición progresiva del militante y del afiliado partidarios voluntarios e idealistas, identificados con sus organizaciones; y su sustitución por una burocracia «permanente» y por técnicos que, en ambos casos, reciben una retribución sustantiva por su labor. Con ello se acentúa la profesionalización de la política, la cual tiene aspectos positivos en materia de generar decisiones eficaces y eficientes, pero corre el peligro de generar burocracias político-partidarias cada vez más alejadas de sus representados y sólo preocupadas en su auto-perpetuación. En este sentido también habría una cierta aproximación al estilo político norteamericano, donde la militancia es ocasional y sólo actúa durante las campañas electorales, sobre todo las presidenciales.

En estos aspectos se reitera el desajuste entre la tradición de sistemas de partidos altamente estructurados y conformados por conjuntos disciplinados de miembros de esas organizaciones políticas y la gradual adopción de la tradición del sistema de partidos norteamericano. Puede suponerse que la forma de hacer política en los Estados Unidos se generalizará; pero, durante un período de transición, se resentirá un vacío de representación en sociedades y Estados como los europeos que aún tienen pautas de comportamiento partidario distintas a las de los norteamericanos.

- El desarrollo de costosas campañas políticas, sobre todo televisivas, obliga a los partidos y a los políticos a recaudar importantes cantidades de fondos que sólo pueden provenir de medios empresariales y otros grupos de presión con gran capacidad económica, los cuales condicionarán los procesos de tomas de decisiones. Primero en Estados Unidos y luego en algunos otros países altamente desarrollados trató de reglamentarse el financiamiento de los partidos y de sus campañas electorales, obteniéndose dudosos resultados; pero en Norteamérica se controla con mayor éxito la actividad de los políticos para impedir que usen el Estado para favorecer indebidamente a intereses particulares (de familiares, amigos o contribuyentes...). En el resto del mundo la influencia de los poderes económicos en las decisiones políticas y las crecientes sospechas sobre la corrupción de los políticos es la principal causa de su descrédito. Quizás la mutación más importante acerca de la temática de la corrupción en relación a lo político, consista en la reacción de las sociedades civiles contra esas prácticas espurias. En lo inmediato dicha reacción tiende a cuestionar ciertos aspectos

de la democracia representativa, con el grave riesgo que la política sea desplazada por la acción directa más o menos violenta.

- En los países de la periferia, tal como los latinoamericanos, los partidos y, en última instancia, los Estados no pueden articular las demandas de porcentajes abrumadores de ciudadanos que carecen de empleo, adecuada alimentación, alojamiento, servicios de salud a su alcance y, sobre todo, una razonable esperanza de poder salir de la marginalidad. Por otra parte, en esas sociedades se han difundido, entre los sectores sociales satisfechos, actitudes individualistas, de repliegue en lo privado y de falta de solidaridad, lo cual acentúa la «fractura social», la falta de credibilidad en la dirigencia y la subalternización de lo político a aparentes «determinismos» impuestos por el mercado.

Quizás éste sea el factor más disolvente de los sistemas de partidos y del conjunto de las instituciones democráticas, en la medida que expresa la tendencia a la creciente fragmentación social antes descrita.

En síntesis, las limitaciones de los mecanismos de representación política, derivados de la nueva estructura económica y política mundial y de la fragmentación social, debilitan a los Estados de manera significativa.

El rol socio-político del Estado como «tercer actor» capaz de arbitrar o de regular las relaciones entre el capital y el trabajo, se ha visto cercenado. Dicho rol no ha desaparecido pero se ha diluido. Existe una fuerte tendencia, justificada por la ideología económica predominante, a otorgar mayor poder a los grupos económicos más concentrados, los cuales se ven favorecidos por las leyes de los mercados desregulados. En consecuencia, el sistema de relaciones laborales equilibrado por una activa presencia del Estado corre peligro de desmoronarse, favoreciendo el desmedido enriquecimiento de sectores minoritarios en desmedro de la justicia social y de sus efectos positivos; la cooperación y la convivencia sociales, generadoras de paz y libertad.

3. La transnacionalización y sus efectos sobre el Estado

Desde los años setenta, la visión «estadocéntrica» entró en crisis por la realidad socio-económica descrita y por la certidumbre ideológica que el Estado constituía una institución incapaz de resolver muchos problemas sociales y tendiente, con frecuencia, a abusar de las propias que dirigía. Ello se acompañó de un proceso objetivo de «transnacionalización» (es decir transestatización) económica, social, política y cultural. Transnacionalización y globalización son dos caras de la misma moneda que, antes que a los Estados, modifica las estructuras sociales.

¿Qué cambios ha introducido el proceso de globalización respecto a la conducta de los pueblos desde fines del siglo XX?

- Se han multiplicado las demandas identitarias y ahora no sólo naciones sino etnias y

tribus luchan por el reconocimiento de sus derechos y, en algunos casos, por lograr la conformación de un Estado propio. Hacia el año 2000 se cuentan más de 30 conflictos armados de este tipo.

- Se observan reacciones nacionalistas y hasta xenofóbicas en muchos pueblos que ven amenazada su identidad por la globalización cultural, la cual está marcada por una «norteamericanización» de las formas y los valores ideológicos.

- Se están produciendo y se generalizarán flujos migratorios, sea de los países pobres hacia los ricos, sea entre continentes y Estados... La población se tornaría más heterogénea en cada uno de ellos por la necesidad de incrementar la movilidad horizontal de la fuerza de trabajo, al ritmo de la rapidez de desplazamientos del capital. Ello genera tensiones psicosociales, tanto en las poblaciones migrantes como en las receptoras de grandes contingentes de trabajadores extranjeros. Sobre todo en los Estados nacionales sin tradición inmigratoria, ello introduce conflictos de impredecible resultado; pero también lo mismo sucede en Estados multi-nacionales o en formación. Las migraciones, sus efectos traumáticos y la dificultad de regularlas cambiarán la noción de población-pueblo como componente del Estado en los próximos 20 años.

Los procesos de integración parecen irreversibles porque los territorios de todos los Estados han pasado a ser insuficientes como mercados viables (hasta Estados Unidos se integró en el NAFTA con Canadá y México). Sin embargo, cabe preguntarse si los nuevos espacios territoriales (Unión Europea, MERCOSUR, etc.) tendrán estructuras políticas con las mismas facultades jurídicas que los del siglo XIX o XX. La interdependencia económica y cultural tiende a limitarlas y a la formación de órganos de poder mundiales que regulen la economía, la acción política y los conflictos entre los miembros de la nueva comunidad de «países integrados».

En los últimos diez años se ha afirmado el «derecho de injerencia» en países donde se violan los derechos humanos y un embrión de justicia penal internacional para crímenes políticos con la creación y funcionamiento del Tribunal de La Haya (TPI). Sin embargo, los Estados más poderosos escapan a la perspectiva de que se pueda controlarlos y aun de que acepten la vigencia del derecho internacional para dirimir conflictos políticos que afecten sus intereses. Por lo tanto, el fortalecimiento de instituciones que regulen la vida social a nivel mundial puede ser una tendencia creciente; pero la instalación de un gobierno universal parece muy lejana. Más aún, parece existir la posibilidad de sancionar los delitos políticos cometidos en Estados débiles a través de la acción de los poderosos. Esta asimetría es portadora de profundo malestar en la medida que demuestra las profundas desigualdades que dominan la realidad socio-política.

Por otra parte, la globalización ha relativizado las nociones de soberanía interna y externa de hecho y hasta de derecho. Ya señalamos que poderes fácticos limitan cada vez más la capacidad de los Estados débiles (la inmensa mayoría) de dictar

normas realmente aplicables a todos los habitantes de su territorio y de impedir que se impongan los intereses de dichos grupos. Además los Estados más poderosos siempre condicionaron la soberanía externa e interna de los más o menos débiles. A ello se han agregado las funciones formales y/o informales de los organismos internacionales, sobre todo creados después de 1945, los cuales pasaron a ser controlados cada vez más activamente por las grandes potencias y sobre todo por la super potencia. El desenlace de la Guerra Fría en 1991 acentuó esta característica de la escena internacional.

¿Puede afirmarse entonces que el Estado es el sistema de poder más amplio y desarrollado en las sociedades actuales? Si así lo fue entre 1930 y 1980, los cambios sucedidos en las últimas dos décadas obligan a matizar la respuesta. Reconocida la pérdida de soberanía aun de los Estados más poderosos, ellos conservan de manera no exclusiva la capacidad de dosificar coacción y persuasión y de generar legitimidad. En ese sentido los Estados pueden construir formas de poder más universales y sólidas, pues otras instituciones muy influyentes (grupos económicos...) carecen de la capacidad de apelar al interés general.

En fin, un Estado debe lograr un mínimo de satisfacción social para poder subsistir a largo plazo; y son cada vez menos en el mundo los Estados que no tienen por qué preocuparse de la reacción que generan sus decisiones (quizás sea el caso de algunas monarquías teocráticas del mundo árabe). Pero aun allí en el largo plazo podrán observarse los efectos explosivos de las decisiones estatales que permanentemente desconocen las presiones del entorno social. Cuando la reacción social nunca se manifiesta en apoyos y, al contrario, implica nuevas y mayores presiones se está en camino a «la ruptura»; pero reitero que este proceso sólo es posible en plazos largos. Para amortiguar los efectos de la acción-reacción social todo Estado implementa una «ideología», que tiende a justificar la acción del Estado contraria a las presiones recibidas, a disminuir esas presiones y a legitimar el mando ejercido.

En esta temática, juega un rol novedoso la globalización mediática. La presencia de multimedias que informan al instante de sucesos socio-políticos desde cualquier punto del planeta, sumado al rol creciente de las encuestas que impactan la vida política desde los años sesenta, están modificando los procesos de toma de decisiones estatales y los mecanismos de acción-reacción existentes entre la sociedad y el Estado. Los «decididores» se ven obligados a actuar rápidamente bajo la presión de la opinión «publicada» en los medios de comunicación globales y masivos que contribuyen a formar la opinión pública, mucho más que el periodismo clásico lo hiciera hasta los años ochenta. Es obvio que estos cambios se acelerarán con la prodigiosa ampliación de la influencia de dichos medios, debido a su perfeccionamiento tecnológico y a la mayor receptividad que ellos tengan en porcentajes más altos de la población.

Asimismo, también vinculado a la toma de decisiones en el Estado se encuentra el problema de la descentralización. Frente a la tendencia a la formación de mayores

espacios económicos y a la aparición de entidades supraestatales, se ha afirmado la necesidad de reforzar los poderes locales (provinciales, municipales, etc.) y de recurrir a la descentralización para hacer posible ese refuerzo.

4. Funciones del Estado: regularidades y cambios

Un análisis sociológico en profundidad no puede obviar el preguntarse acerca de la naturaleza del Estado, y tiene que formular una noción que determine sus tendencias y mecanismos profundos, generalmente ocultos al ojo de un observador desprevenido o superficial. En este sentido, el pensamiento social crítico ha aportado conclusiones significativas: el Estado es el producto de sociedades desiguales y, por lo tanto, conflictivas, ya que estas sociedades exigen una forma de control socio-político que contribuya a mantener la desigualdad y a amortiguar los conflictos y las luchas entre las clases sociales.

Los grupos dirigentes o dominantes crean y desarrollan el Estado para consolidar su predominio social y el Estado no puede quedar bajo control exclusivo de las clases subalternas, so pena de revertirse el orden social vigente. Por ello, el Estado es –en última instancia– la expresión de una determinada jerarquía social. Sin embargo, la ampliación de las funciones del ámbito estatal ha generado en las sociedades capitalistas más desarrolladas la denominada «autonomía relativa del Estado», es decir una cierta capacidad de arbitraje y de puesta a distancia de las instituciones estatales respecto del conflicto capital-trabajo. Ello explica cómo partidos de las clases subalternas pueden acceder al gobierno de esos países capitalistas, y aun permanecer en posiciones de mando estatal durante largos períodos, sin que se altere esencialmente la naturaleza del Estado; pero entonces se generan nuevas formas de relacionamiento entre las clases y de correlaciones de fuerza política, las cuales se expresan naturalmente en el propio Estado.

El Estado fue ampliando sus funciones esenciales a partir de comienzos del siglo XX y, sobre todo, después de la crisis de 1930. Esas funciones no se han diluido pero están sufriendo un proceso de mutación y de achicamiento.

La diversidad de acciones y políticas del Estado está vinculada a su intervención para asegurar el desarrollo económico y social, creando las condiciones favorables para incrementar la riqueza. En el siglo XIX, se trató de asegurar el derecho de propiedad y el orden social; y, en parte del siglo XX, de amortiguar el conflicto capital-trabajo y de favorecer la expansión del consumo para superar las crisis de superproducción. A partir de 1980 comienza una nueva etapa socio-política.

En general, ¿cuáles son las funciones permanentes del Estado? Esas funciones son aquellas que le permiten dirigir a la sociedad, expresando sus desigualdades y satisfaciendo mínimamente la diversidad de intereses que pugnan por obtener decisiones favorables particulares.

Estos objetivos se pueden cumplir por el carácter simétrico de la madeja institucional. Existen instituciones políticas, estatales y no estatales, etc. Cabe preguntarse qué es una institución, para tratar de comprender una realidad que nos parece bastante variada y diversa. Si bien el tema ofrece cierta complejidad, optamos arbitrariamente por una conceptualización simple que nos sirva de base para adentrarnos en el tema de las instituciones estatales. En este sentido afirmamos que una institución es un conjunto de status (situación objetiva que el individuo tiene en la sociedad) y de roles (conducta del individuo esperada por el contorno social); y una institución es también, a nivel de conciencia social, un sistema de valores y de creencias colectivas. Las instituciones exigen, por lo tanto, un mínimo grado de conciencia entre los que forman parte de ella y un sistema normativo que las rija, el cual puede ser un sistema moral, un sistema de usos y costumbres o un sistema de normas jurídicas; modernamente las instituciones en sentido estricto cuentan precisamente con una normatividad jurídica. Del alcance de esta juridicidad depende el carácter de las instituciones; aquéllas que pueden sancionar el incumplimiento de la ley que las rige a través de la ley son las estatales; y aquéllas que tienen que recurrir en última instancia al Estado para sancionar dicho incumplimiento son las privadas, cuyo funcionamiento es, a menudo, autorizado y controlado por ese Estado. Si bien hay Estados que tienden a controlar el mayor número posible de instituciones importantes, no hay país en la actualidad que no presente esta somera distinción entre instituciones estatales y privadas.

Asimismo, hay una zona intermedia que constituyen las instituciones paraestatales y de participación mixta entre el Estado y los particulares. Como toda institución es un grupo humano que se crea para llenar una necesidad de ese grupo, es previsible pensar que la armazón institucional corresponde originalmente a los deseos, las demandas y las aspiraciones de quienes la integran; más aún, tiende a armonizar los status y roles de los individuos que se asocian, a través del sistema de creencias comunitario. Pero esa armazón jurídica no siempre evoluciona con las necesidades cambiantes de los individuos ni con las variaciones que sus miembros experimentan en su situación psicológica y social; es que el derecho ofrece una natural resistencia al cambio social que, por una parte, asegura la estabilidad y la perdurabilidad de los diversos cuerpos sociales y, por otra, tiende a esclerotizarlos, desconociendo la naturaleza cambiante de la vida humana. Este fenómeno, conocido como el de la persistencia institucional, es ambiguo, pues, por un lado, facilita el carácter racional y organizativo de las relaciones humanas, pero al mismo tiempo, genera una cierta rigidez que, tarde o temprano, va a entrar en conflicto con los roles individuales y eventualmente con el cuerpo social general; en consecuencia es dable observar una cantidad de instituciones avejentadas, que no responden a las necesidades actuales de la sociedad, pero que se resisten exitosamente al cambio, o a la adecuación a la realidad presente. ¿Cómo es ello posible? Pues la fuerza de la institución es tal que muchos de sus miembros se aferran a la defensa de la estructura institucional, negan-

do su falta de adecuación al cambio social; y, en el caso de las instituciones estatales, condicionando y hasta falsificando la forma real de la sociedad en que viven; son los institucionalistas. Estos individuos o grupos chocan a menudo, en todas las instituciones, con quienes quieren adecuarlas y cambiarlas, aceptando la realidad social y denunciando sus rasgos frenadores y obsoletos; son los anti-institucionalistas. Si en una institución no existe entre estos dos tipos de individuos (los conservadores de la institución y los reformadores) un grupo mediador que genere consensos, esas instituciones pueden paralizarse. En general, se consigue llegar a acuerdos que evitan esas parálisis.

Enumeremos ahora, de forma no exhaustiva, las funciones permanentes de los Estados:

- Por una parte, el Estado es un agente de integración de la sociedad, sobre todo porque él monopoliza el ejercicio legítimo y/o legal de la violencia y de la coerción en el interior de la comunidad político-social.
- Por otro lado, ese Estado puede realizar los cambios sociales demandados por las clases sociales y las fuerzas políticas; pero esos cambios están relativamente limitados por los intereses de los grupos dirigentes o dominantes quienes controlan en última instancia la acción estatal en la medida en que ella constituye el apoyo social hegemónico de las instituciones del Estado.
- Los aparatos estatales pueden desempeñar un rol de árbitros de los conflictos sociales sólo en caso de que esas luchas no pongan en peligro los intereses de esos grupos dominantes; cuando esto sucede el Estado no puede ser neutro, ya que constituye el soporte político del poder social que posee hegemonía sobre el conjunto de la sociedad.
- La acción del Estado se expresa a través de decisiones globales de distinto tipo que podemos denominar «políticas estatales» que deben intentar satisfacer el interés general. En la medida en que el Estado atenúe los conflictos sociales adquiere una «autonomía relativa» respecto del bloque social hegemónico.

Dijimos que estas funciones se ampliaron durante el período del llamado Estado de Bienestar. En un sentido estricto el Estado de Bienestar implica la consolidación de la intervención social de los Estados a partir del término de la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, de la crisis de 1930. Cabe subrayar que existe una gran variedad en las prioridades y formas de intervención social de los Estados y hasta situaciones paradójicas, las que conducen a autores como Flora y Heidenheimer a considerar el desarrollo del Estado de Bienestar como un aspecto del proceso general de modernización del capitalismo entre las dos guerras mundiales.

Con el triunfo de las democracias liberales sobre el fascismo en 1945, se generalizó el modelo del Estado de Bienestar ligado a la consolidación de formas políticas pluralistas y competitivas en el Occidente más o menos industrializado. Algunos de los elementos esenciales que caracterizan el Estado de Bienestar en sentido estricto son los siguientes:

- el establecimiento de un pacto político, denominado «social liberal» por Dahrendorf, sobre los principales objetivos sociales y económicos, el cual es suscripto por los partidos y actores sociales más significativos; ese pacto se proyecta en las normas constitucionales y en una legislación social que readecua el marco jurídico del Estado liberal
- la creciente influencia de los acuerdos y organismos internacionales creados desde fines de la Segunda Guerra Mundial, lo cual permite coordinar las acciones de los diversos Estados de Bienestar
- una ampliación cuantitativa y cualitativa de la acción social del Estado, con el fin de universalizar condiciones materiales mínimas para toda la población a través de: mayor número de servicios públicos con incidencia en los mecanismos de mercado; medidas de estímulo de la oferta a través de las políticas fiscal y crediticia; ampliación del número de las políticas sociales y, en particular, de su cobertura
- el surgimiento y consolidación del modelo económico keynesiano, destinado a regularizar el ciclo económico y a evitar fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación, tal como las de 1930, a través de la intervención estatal en el proceso productivo. Cabe aclarar, a título de breve digresión, que por modelo económico keynesiano entendemos un período en el desarrollo del capitalismo que contribuyó a engrandecer el Estado de Bienestar y a ampliar sus funciones pero que no debemos confundir entre sí.

Pese a la mencionada distinción, teóricamente válida, la crisis estructural desatada a mediados de los años '70 replanteó parcialmente la viabilidad del modelo económico keynesiano y del conjunto de las relaciones sociales vinculadas al mismo.

En términos económicos, el núcleo de la nueva etapa consistió en una caída del excedente empresarial frente a la cual las soluciones llamadas keynesianas de estímulo de la demanda dejaron de ser operativas. Entonces el crecimiento del gasto público generó inflación que vendría acompañada de recesión, de disminución de las inversiones, de aumento del desempleo y de un creciente déficit fiscal.

Algunas hipótesis explicativas de la crisis estructural de «nuevo tipo» que se agudizó en los '70 (y que fue diferente de la de los años '30) se focalizan en aspectos sociales que afectarían indirectamente la naturaleza y/o el funcionamiento del Estado de Bienestar. Entre esas hipótesis cabe destacar dos:

- que la crisis de acumulación capitalista se debería a una excesiva redistribución del capital en favor del trabajo, operada desde 1945 hasta 1975. Si esto es altamente discutible desde un punto de vista del financiamiento del salario social, es cierto que las prácticas de los Estados democráticos otorgaron mayor poder a los trabajadores para promover sus demandas en el ámbito político;
- que este mayor poder de negociación se asentó, sobre todo, en el éxito de las políticas económicas keynesianas que limitaron los procesos recesivos y las tasas de desempleo y favorecieron la ampliación del Estado de Bienestar. A menor desempleo y menor

recesión, mayores expectativas y fortalecimiento de los sindicatos de trabajadores en su relación con el sector patronal y con el Estado.

Aunque las citadas hipótesis no fuesen plenamente válidas, ellas generan una creciente crítica al Estado de Bienestar desde fines de los años '70; esa crítica reforzó la desconfianza y hasta el descrédito de sus mecanismos y estructuras.

La crisis económica engendró pues una crisis de credibilidad en el Estado de Bienestar, no sólo por los lógicos problemas de financiamiento que se derivaron de las dificultades fiscales sino porque se percibieron crecientes dudas sobre los efectos positivos de la intervención social del Estado.

La acción social del sector público no desapareció después de 1980 pero ha surgido un nuevo tipo de Estado, influenciado por la ideología neo-liberal, el cual, cualquiera sea su denominación (¿post Bienestar?), tiene objetivos, marcos de acción económica y políticas muy diferentes a los establecidos hasta entonces.

Entre los objetivos que se pretenden lograr, atribuyéndole a los Estados un rol novedoso, cabe destacar: restablecer altos niveles de productividad y, por lo tanto, de tasas de ganancia del capital, desregulando el conjunto del sistema productivo; adecuar la economía y la sociedad a la revolución tecnológica iniciada en los años setenta alrededor de un espectacular desarrollo de la informática, la electrónica y la bio-genética; mantener el pacto entre capital y trabajo, pese a las crecientes desigualdades; para ello se utiliza un discurso anti-estadista que magnifica los problemas del Estado intervencionista social o «benefactor», y asimismo exalta el pragmatismo político y social; facilitar la integración supra-estatal en espacios económicos más amplios y económicamente viable; propugnar la descentralización de la acción del Estado, lo cual genera un fortalecimiento de políticas locales; en materia de acción social se alienta el desarrollo de políticas focalizadas en beneficio de los sectores más carenciados o de las regiones desfavorecidas.

A su vez, se generan funciones estatales específicas adecuadas a estos objetivos. Entre ellas, subrayamos las siguientes: una importante reducción de su intervencionismo económico y la supresión de su rol empresarial; una significativa disminución de su rol de recaudador de impuestos dirigidos a los grupos sociales más adinerados; un recorte de su acción social como consecuencia del «achicamiento» económico; la puesta en marcha de nuevas formas de organización del trabajo, derivadas de la revolución tecnológica, en detrimento de los derechos de los trabajadores; el desarrollo de una ideología económica próxima al liberalismo fundacional, el cual exalta las virtudes reguladoras del mercado; la afirmación del papel subsidiario o residual del Estado en el campo social y económico.

Conclusiones

Nuevos problemas han acompañado la mutación de funciones del Estado y su redefinición a través de los procesos de integración y de descentralización. La gobernabilidad y la capacidad de gobierno (governance) parecen más actuales que la estructura estatal. Pero todos esos temas novedosos confluyen en analizar, fortalecer e interrogarse sobre los procesos de democratización que se inician hacia 1980. Desde entonces ha habido elecciones competitivas en cerca de 150 Estados, es decir en más de 100 que no las practicaban en la década del setenta y, en muchos casos, no las conocían.

Esta extensión de la democracia política es relativa pues hay muchas de esas elecciones poco o nada transparentes. Sin embargo ellas representan un espectacular cambio en las prácticas políticas en todos los continentes y civilizaciones, cuyo resultado es aún impredecible.

¿No parece contradictorio que haya más democracia política y menos justicia social en muchos países en transición a la democracia? ¿No es casi irrisorio pensar que las prácticas electorales democráticas pueden afianzarse en Estados subdesarrollados, donde cada vez hay más población socialmente excluida?

Las elecciones competitivas no pueden resolver los problemas sustantivos de una sociedad por sí mismas; pero un proceso electoral tiene otras funciones, tales como: seleccionar el personal político y administrativo de dirección del Estado; generar un sentimiento, quizás una ilusión, de participación del pueblo en los asuntos del Estado; pulsar periódicamente el estado de opinión de la totalidad de la población respecto del sistema social y político; legitimar al personal político por medio del voto popular, el cual opta o, al menos, aprueba a los candidatos presentados por los partidos; contribuir a formar la ideología democrática, la cual sirve para justificar la forma representativa del gobierno.

En fin, si las elecciones competitivas, substancia del Estado democrático, están condicionadas por la naturaleza social del mismo, parece acertado concluir que, en general, el Estado es un producto (no-mecánico) de las contradicciones de la sociedad de la cual emerge para conducirla.

Frente a la ampliación objetiva de prácticas democráticas en la mayoría de los Estados, cabe recordar que elegir gobernantes es un primer paso hacia mayor participación de los pueblos en la dirección de la «cosa pública».

Sin embargo los Estados se consolidarán como democráticos si los ciudadanos pueden controlar eficazmente las decisiones que toman los representantes a través de mecanismos adecuados.

Es aquí donde se pueden multiplicar las tendencias hacia una participación masiva en las instituciones estatales (u otras), sin menoscabar su eficiencia ni contradecir las técnicas de buena administración. Si la decisión es un proceso que llega hasta la base

social, la cual revierte sus reacciones sobre la cúpula, es posible asegurar un mecanismo de comunicación fluido y ágil, a través de amplios y libres canales de información, por los cuales la cúpula conozca las aspiraciones de la sociedad que dirige y ésta sepa los fundamentos de las opciones esenciales. Para hacer esto realidad quizás sea necesario multiplicar los organismos de control del poder político y la real participación popular en esos organismos. Pero se sobreentiende que una armonización del control popular con los grupos dirigentes y responsables de la toma de decisiones exige un proyecto socio-económico y político comunes, es decir, legítimo. Sin ese proyecto común todo control es una fuente de conflictos insolubles.

Los problemas presentados a nivel socio-político global podrán ser aplicables y adecuados a sistemas de poder e instituciones microsociales. Pero particularmente el tema de la participación nos parece íntimamente relacionado con esas instituciones, incluso las no políticas y privadas. En efecto, si la decisión es un «movimiento» que arranca desde la cúpula hacia la base social, la participación es el movimiento estrictamente inverso, es decir que debería darse en las pequeñas células sociales y desde allí alcanzar la cúspide de la metafórica pirámide social. Por ello, implementar la participación a nivel político sólo es posible si dicho mecanismo «de dar y tomar parte» se da en todos los grupos sociales, desde los más minúsculos y alejados del poder político.

Respecto al Estado en América latina no escapa a muchas de las consideraciones generales expuestas; pero la crisis iniciada en 1980 diluyó la ideología que ese Estado fuera la representación de la sociedad; se lo privatizó en función de intereses particulares; se disminuyeron sus funciones sociales en detrimento de la ciudadanía integral; y se lo hizo más dependiente y menos apto para regular los conflictos sociales. Paradójicamente también la región conoció una generalización de elecciones competitivas y de mayores grados de libertad política que pueden llegar a contrabalancear las tendencias más negativas antes señaladas.

Con más dramatismo que en los «países centrales», el Estado latinoamericano se enfrenta a una encrucijada: ¿podrá la democratización política neutralizar la fragmentación social que amenaza la supervivencia de esos Estados? Naturalmente la respuesta a esta pregunta está vinculada a temas como la capacidad de los gobiernos a ejercer sus funciones y al fortalecimiento de las sociedades civiles.

Tómese este aporte como una introducción a estudios de caso y/o comparativos que relativizarán algunas afirmaciones vertidas.

Bibliografía

- BOBBIO, N. (1989): *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE.
- BOURDIEU, P. (1991): *El sentido práctico*, Madrid, Taurus Humanidades.
- CALDERÓN, F. y DOS SANTOS, M. (1995): *Sociedades sin atajos*, Buenos Aires, Paidós.
- CAPELLA, J.R. (1993): *Los ciudadanos siervos*, Valladolid, Ed. Simancor.
- CARNOY, M. (1993): *El Estado y la teoría política*, México, Alianza Editorial.
- DAHL, R. (1991): *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- FLORA, P. y HEIDENHEIMER, A. (1982): *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Books Ed.
- FRIEDMAN, R.R. et al. (1980): *Modern Welfare State. A comparative view, trends and prospects*, New York, New York University Press.
- GARCÍA PELAYO, M. (1980): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- GOLD, D.; LO, C. y WRIGHT, E.O. (1985): «Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista», en: VVAA., *Capitalismo y Estado*, Madrid, Ed. Revolución.
- HELD, D. (1997): *Ciudadanía y autonomía*, Buenos Aires, Agora.
- LACLAU, E. (1993): *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- LO VUOLO, R. (1998): «Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina», en: Lo Vuolo, R. y Barbeito, A., *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Niño y Dávila Editores.
- MACPHERSON, C.B. (1995): «¿Necesitamos una teoría del Estado?», en: *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos*, Buenos Aires, Manantial.
- MANIN, B. (1992): «Metamorfosis de la representación», en: Dos Santos, M. (comp.), *Qué queda de la representación política*, Venezuela, CLACSO, Nueva Sociedad.
- O'DONNELL, G. (1998): «Estado, Democracia y Globalización», en: *Realidad Económica*, N° 158, agosto-septiembre.
- O'DONNELL, G. (1998): «Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías», en: *Nueva Sociedad*, N° 152, Caracas.
- O'DONNELL, G. (1997): «Acerca del Estado, la democratización, algunos problemas conceptuales», en: *Contrapuntos*, Paidós; también en: *Desarrollo Económico*, N° 130, julio-septiembre, 1993.
- OCDE (1981) *The crisis of the Welfare State*, París, OCDE.
- OFFE, C. (1990): «Tesis sobre la teoría del Estado» y «Legitimidad versus eficiencia», en: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza.
- OFFE, C. (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza.
- OSZLAK, O. (1997): «Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego», en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, octubre.
- PRZEWORSKI, A. (1990): *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza.
- ROSANVALLON, P. (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- SEN, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza.
- SKOCPOL, T. et al. (1985): *Bringing the State back in*, New York, Cambridge University Press.
- TOURAINÉ, A. (1995): *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, FCE.
- VAN PARIS, P. (1992): *¿Qué es una Sociedad justa?*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Registro bibliográfico

FERNÁNDEZ, ARTURO

«Las nuevas funciones del Estado», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XII, N° 22-23, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 2002 (pp. 211-228).

Descriptorios · Describers

estado / globalización / partidos políticos / democracia política
state / globalization / political parties / political democracy