

# MUNDIALIZACIÓN, ESTADOS NACIONALES Y POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

*Arturo Fernández<sup>1</sup>*

## RESUMEN

El proceso de globalización-mundialización, sus caracteres socio-históricos, sus efectos y alcances y sus límites en el campo económico y, sobre todo, en los Estados. Se intenta explicar cómo la crisis estructural de los años setenta condujo al agotamiento del modelo de Estado de Bienestar construido después de la Segunda Guerra Mundial, así como al recorte de sus funciones económicas y sociales. Las políticas estatales para atenuar los conflictos sociales fueron perdiendo su carácter universalista y se focalizaron en los sectores más vulnerables. Luego se analiza críticamente el sentido y las consecuencias de las nuevas políticas sociales focalizadas, preconizadas por los organismos internacionales de crédito, tales como el Banco Mundial y el F.M.I. Se concluye que la actual pérdida de credibilidad de las soluciones económicas y sociales propuestas desde los años ochenta abre la perspectiva del fortalecimiento de Estados que recuperen su capacidad de regular la economía de mercado y de combatir la extrema concentración de poder económico. Las políticas estatales del futuro “deben” ser concebidas como políticas públicas.

Palabras-clave: Globalización. Mundialización. Políticas sociales. Focalización. Políticas públicas.

## 1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es determinar las modificaciones superadas en las funciones del Estado a partir de diversos fenómenos socio-políticos (su reducción, la integración, la descentralización) legados al proceso de globalización. La dinámica de este proceso es el trasfondo de los problemas sociales que sacuden a todos en los últimos veinte años. Algunas de sus formas son conocidas, vividas, percibidas y recepcionadas 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 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.

---

<sup>1</sup> ONICET-UBA.

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 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” coincidente con el desarrollo del capitalismo, lo cual implica una mayor interpenetración 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 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. Este parecía capaz de asumir tareas de desarrollo social indelegables (se volverá sobre el tema).

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 se debe 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.

## **2 LAS TRANSFORMACIONES SOCIO-ECONÓMICAS Y POLÍTICAS A PARTIR DE 1980**

Sin pretender desarrollar de forma profunda y exhaustiva un tema tan amplio, de alcance universal, se enumeran 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 destacan tres aspectos aparentemente complementarios pero, en alguna medida, contradictorios.

## **2.1 El llamado proceso de globalización-mundialización**

La llamada globalización es una etapa superior de la mundialización 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, al 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.

Por otra parte, la globalización Consiste en sistemas tecnológicos de información, telecomunicaciones y transporte, que han articulado planeta en una red de flujos en la que confluyen las funciones estratégicamente dominantes de todos los aspectos de la actividad humana. Sin embargo la economía globalizada no es, sino una parte de la economía mundial. Esta economía incluye, en su núcleo fundamental, la globalización de los mercados financieros, cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, las monedas y el crédito; ello también implica 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 de trabajadores de especial cualificación. Esta realidad va acompañada de la mundialización científica, tecnológica, cultural y comunicacional, por ahora el fenómeno mundial más globalizador.

## **2.2 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.

## **2.3 Efectos sociales de la mundialización**

En su primera fase la reestructuración económica, someramente descrita, 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 dase de privaciones.

El marco económico del proceso de mundialización, 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:

a) 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;

b) 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, la de grupos mafiosos;

c) en el conjunto del sistema internacional, el fenómeno de la llamada 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 mundialización genere una fragmentación social degradante, es decir mayor pobreza y marginalidad social y/o destrucción cultural e identitaria.

### **3 LAS PRINCIPALES MUTACIONES EN LOS PROCESOS DE MEDIACIÓN POLÍTICA**

Se ha tratado 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.

Se describen las mutaciones siguientes:

a) 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;

b) 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;

c) el surgimiento de nuevos Partidos representativos de intereses micro-sociales, lo cual refleja la realidad social fragmentada para genera problemas de gobernabilidad, derivados de la atomización de la representación política;

d) 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 adecuar 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;

e) 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 audiovisuales 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?

f) 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 técnicas 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;

g) 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;

h) 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 mediación 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.

#### **4 LA MUNDIALIZACIÓN 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 capaz de resolver muchos problemas sociales y tendiente, con frecuencia, a abusar de las propias que dirigía. Elio 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 mundialización respecto a la conducta de los pueblos desde fines del siglo XX?

a) 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;

b) 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;

c) 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 psico-sociales, 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 cambiará 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 (aun los de los grandes 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 mundialización ha relativizado las nociones de soberanía interna y externa de hecho y hasta de derecho. Ya se ha señalado 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 (fecha de la desaparición por colapso de la Unión Soviética) 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; desde 1800 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 se reitera que este proceso sólo es posible en largos plazos. 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 mundialización mediática. La presencia de multimedias que informan al instante de sucesos socio-políticos desde cualquier punto de 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.

## **5 FUNCIONES DEL ESTADO: ampliación y crisis**

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. Elio 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 la 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 asegurar la reproducción del Capital y, en algunos casos, construir y consolidar la ideología nacional. Cabe señalar que la mayoría de los 193 Estados actualmente existentes no son nacionales sino multinacionales o naciones en formación.

Se ha enumerado de forma no exhaustiva las funciones permanentes de los Estados:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) la acción del Estado se expresa a través de decisiones de distinto tipo que se puede 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.

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 (1982) 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:

- a) 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;
- b) 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;
- c) una ampliación cuantitativa y cualitativa de la acción social del Estado, con el fin de universalizar condiciones materiales mínimas a 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;

- d) 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 la de 1930, a través de la intervención estatal en el proceso productivo. Cabe aclarar, a título de breve digresión, que por modelo económico keynesiano se entiende un período en el desarrollo del capitalismo que contribuyó a engrandecer el Estado de Bienestar y a ampliar sus funciones pero que no se debe confundir entre sí.

La crisis estructural desatada a mediados de los años 70 replanteó 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 a 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.

## 6 EL DEBATE SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES

A partir de la crisis del Estado de Bienestar comienza a prestarse atención al aspecto metodológico de las políticas públicas y en particular de las políticas sociales, como medio para lograr mejorar su calidad. Se parte de la premisa de que a través de una intervención racional y planificada se logrará hacer más eficientes las políticas de desarrollo social. En otras palabras, las políticas sociales tendrían mayor impacto en la medida que estén correctamente formuladas.

El medio para lograr este objetivo serían la investigación y la acumulación de conocimientos teóricos y metodológicos respecto del diseño, implementación y evaluación de políticas, lo que llevaría a actualizar el debate sobre algunos nudos problemáticos en relación a estos temas.

Aparece aquí una distinción entre lo **político** (como ámbito de la decisión, del diseño de grandes líneas de acción) y lo **técnico** (como responsable de la concreción de los planes, proyectos y programas sociales).

Según Robirosa, el Estado aplica, crea y distribuye los recursos en materia de política social; es un **agente activo** que define los contenidos de las políticas públicas. Ahora bien, esas políticas se **operacionalizan** a través de líneas de programas y proyectos. Es aquí donde aparece el **técnico** del Estado, que se percibe a sí mismo como “intermediario” y a la vez como “víctima” de las decisiones políticas y los trámites burocráticos, a la vez que se siente amenazado por la propia discontinuidad de esas decisiones.

En esta distinción entre lo político y lo técnico, éstos no son tipos puros; lo político tiene necesariamente una dimensión técnica que es la que otorga viabilidad a las decisiones y lo técnico no deja de ser político en el sentido de que no constituye una instancia neutral, sino atravesada por las relaciones de poder y por la adhesión o no a ciertos principios. Las decisiones técnicas tienen un sustrato político y tienen, a su vez, consecuencias políticas.

El análisis proporcionará razones objetivas por las que se deberían priorizar una política en detrimento de otras. Pero también se puede pensar que es la política la que en definitiva conduce a que se tome una decisión y no otra. Se trata de apuntar, entonces, a una **interacción entre “promotores, decisores, afectados y otros actores implicados en la política a aplicar”**. En otras palabras, la idea es **comunicar los ámbitos propios del análisis y de la política**. Esta perspectiva permite abordar de otra manera los problemas de políticas sociales: ellos no están “ahí afuera”, “dados”, sino que la misma definición del problema incluye la interacción entre actores y las limitaciones provenientes del contexto (político, económico, institucional).

Esta idea también la desarrolla Santos (1994) cuando habla de analizar la política social no sólo en sus propios términos (impacto, costo/beneficio, etc.), sino mirando los **eslabonamientos** con otros programas y con otras políticas. Por ejemplo: ¿se inscribe (la política social) en un proceso de fragmentación estatal? Éstas serían transacciones negativas en términos de diseño/ ejecución/ control de las políticas sociales.

Esta idea de eslabonamiento remite a Hirschmann (1986, p. 61), quien acuña la idea de “eslabonamientos hacia atrás y hacia delante”. La dinámica de eslabonamientos está pensada para el desarrollo económico; por ejemplo: una operación industrial existente ejercería cierta presión para obtener determinados insumos. La dirección del eslabonamiento es hacia atrás, ya que fluye del artículo terminado hacia las materias primas o semiterminadas con que se produce, o hacia las máquinas que ayudan a producirlo. En otra dirección, también puede darse un estímulo a la inversión adicional, dado que la existencia de un producto A, actúa como estimulante para establecer otra línea B, que también puede utilizarlo como insumo. De esta forma, se permite visualizar el desarrollo industrial en términos de insumoproducto (HIRSCHMANN, 1986, p.61).

Este mismo esquema es utilizado por algunos autores para señalar articulaciones entre política social y política económica: los hacia atrás, designan los efectos de la demanda, que la política social requiere de la política económica; los hacia delante, las condiciones positivas o negativas que la oferta de servicios sociales crea para la adopción de medidas de política económica. (SOJO, 1990).

Santos (1994) usa los eslabonamientos para explicar su matriz de análisis de las políticas públicas, en el sentido de que “no sólo se trata de ver aquellos eslabonamientos hacia delante y hacia atrás en la dimensión específica de la política analizada (por ejemplo, cuánto y cómo una política social de salud requiere formación de paramédicos, o sea cómo se eslabona hacia atrás con una política educativa, también por ello social, o cuánto y cómo esa misma política de salud se relaciona con la formación de hábitos y de actitudes favorables al cuidado de la salud, eslabonamiento hacia delante), sino cómo son las influencias o contenidos de una política en otras dimensiones que la propia (SANTOS, 1994, p. 7).

## **7 SENTIDO DE LAS NUEVAS TENDENCIAS FOCALIZADORAS**

La idea de “focalizar” se transformó en una moda en materia de políticas sociales, acompañando la crisis del Estado que obligó a reformular los alcances de las políticas de desarrollo social.

La focalización está entendida como una concentración en la prestación de servicios sociales por parte del Estado y el “redireccionamiento” del gasto social hacia los sectores más débiles. Afecta fundamentalmente al campo de las políticas asistenciales, ya que dirige los fondos a los sectores de mayor pobreza a través de acciones tales como asistencia alimentaria, sanitaria, fondos de emergencia social, etc.

La focalización en si misma no es perjudicial, pero en un contexto de crisis en el cual gran parte de la responsabilidad de esta parece provenir de un gasto público excesivo y socialmente ineficiente, caben algunas reflexiones. El problema consiste en determinar: qué y para qué focalizar?

Se distinguen diferentes concepciones de focalización:

- a) la focalización como forma efectiva de reducción del gasto público social, que implica dirigir la acción distributiva del Estado a los grupos de mayor vulnerabilidad, a costa de reducir los servicios para los sectores medios. Éste es el sentido de las propuestas de ajuste estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional. (SUNKEL, O.; ZULETA, O., 1990). Con esta tendencia, y dado que nuevas demandas aparecen desde una pobreza cada vez más extendida, quedan numerosos grupos sociales en situación de desprotección. AL recortar lo que tradicionalmente fue considerado un acceso universal a los servicios, los sectores medios que además se ven empobrecidos por las políticas de ajuste, quedan en un estado de absoluta desprotección. El problema de este tipo de focalización es que reduce el campo de las políticas sociales a esa acción estatal focalizada, apelando a valores como la eficiencia y la estabilidad, para los cuales aquéllas significarían distorsiones. Otro riesgo que se presenta es la virtual institucionalización



de un “Estado para los pobres” (TENTI FANFANI, 1991), lo cual ofrece las dificultades inherentes a la identificación de la población beneficiaria, con consecuencias de discriminación y reproducción “legalizada” de las desigualdades sociales;

- b) desde otro punto de vista, la focalización puede ser vista como una intención de hacer llegar efectivamente el gasto a los sectores más pobres, cuyas demandas tampoco habían sido satisfechas con una pretendida universalización. En ese orden de ideas, la CEPAL propone determinadas estrategias en el diseño de las políticas sociales, que permitirían ubicar adecuadamente las políticas focalizadas en un contexto más amplio.

Los aspectos fundamentales a tener en cuenta serían:

- a) la dimensión temporal, definiendo con claridad acciones de corto, mediano y largo plazo. Las acciones focalizadas quedarían reservadas, como políticas de emergencia, al corto plazo, dada la real urgencia de la atención de los grupos más pobres. Pero ellas no cumplirían una función eficaz si no estuvieran coordinadas con medidas de mediano y largo plazo, que tiendan a la integración de todos los sectores sociales;
- b) la coordinación entre las diferentes áreas de la política social, ya que con políticas desarticuladas y fragmentarias, sin una planificación integrada del campo social que permita optimizar recursos, difícilmente se puedan fijar prioridades que permitan establecer políticas específicas para los grupos más vulnerables.

En otro orden de cosas, y poniendo el acento en la captación de los recursos y no exclusivamente en la producción de servicios, aparece la idea de focalizar no sólo el gasto, sino también el ingreso público. Esto significa que el costo mayor de los ajustes fiscales “debe ser» absorbido por los sectores de más altos ingresos y riqueza ya que ello facilitaría el desarrollo de la acción social del Estado y generaría una real distribución de riqueza a favor de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

## **8 CONCLUSIÓN**

Los principios teóricos e ideológicos del Consenso de Washington, basado en la primacía del mercado sobre la acción del Estado, han perdido fuerza tanto en países centrales y organismos multilaterales como en los países periféricos. El fortalecimiento de un Estado con funciones reguladoras de la economía de mercado se ha tornado una demanda de las sociedades y hasta de la mayoría de lo grupos dirigentes. Más aún, comienza a reclamarse un rol regulador novedoso a instituciones supra-estatales existentes o a crearse para contrapesar la enorme concentración de riqueza y de poder que han generado Las corporaciones económicas.

Comienza a percibirse como necesaria una instancia de dirección y coordinación para que cada grupo social no revierta el principio de solidaridad en medio de la lucha por la obtención de recursos. Ésta es la función de la instancia estatal, en cuatro sentidos:

- a) provisión directa de bienes y servicios, con especial atención en los sectores más pobres;
- b) poder de regulación que garantice los niveles de calidad de los programas;
- c) mecanismos de promoción diferencial para nivelar las desigualdades (transferencias redistributivas);
- d) coordinación para optimizar recursos.

De ello surge una delegación de responsabilidades del Estado hacia la sociedad civil en lo que hace a provisión directa de servicios, la vez que un “rol más potente” en lo referente al poder de regulación estatal, para evitar la fragmentación de la sociedad civil.

Hay que tener en cuenta que toda demanda de organización social es una demanda de intervención pública, quizás porque el Estado sigue siendo en el imaginario social aquél que resume el interés general, el único marco suficientemente amplio que permita a todos los interesados estar vinculados a la administración de los problemas comunes (CROZIER, p.67).

El Estado moderno no puede conformarse con asegurar las clásicas tareas de educación, justicia y seguridad.

El Estado que se impone no es un Estado ausente, sino un Estado que actúe, no imponiendo reglamentaciones pensadas en abstracto o manipulando estas reglas a favor de intereses particulares. Se trata más bien de ayudar a transformar las regulaciones del sistema social.

La sociedad industrial — en cuyo seno se gestaron los *Welfare States*- estaba basada en la lógica de la cantidad, a través de la producción en serie. Hoy esta lógica se ve reemplazada por la lógica de la calidad, a través de la excelencia del producto. En lo social, también se produce el cambio de una justicia social basada en la igualdad — concepto cuantitativo - a una visión cimentada en el compromiso, la participación, la confianza y el sentido. (CROZIER, p. 153). En el caso de los Estados sociales de la región, cuando la justicia social se trata de producir mediante “una redistribución regresiva”, genera injusticias. En otro sentido, cuando ese valor-justicia se imparte desde algún lugar de poder y no se construye comunitariamente, se generan objetos de intervención en lugar de sujetos de derechos.

Si bien se está frente a Estados privatizados, feudalizados, corporativizados, que cada vez menos reflejan los consensos sociales, se sostiene que es la política el ámbito para recuperar el interés público. Es necesaria una mutación en las formas institucionales para que el rol **direccionador del Estado pueda sobreponerse a los particularismos.**

No se olvide que las políticas estatales deben ser pensadas como políticas públicas, no sólo en el sentido de la defensa del interés colectivo, sino más bien en orden a la existencia de un “multiplicador social positivo de los resultados de la acción” (SANTOS, 1994, p. 65). Esta idea permite pensar en un Estado responsable de la inclusión y la integración y no reducir la política a su aspecto procedimental. Además, existen junto al Estado otras formas de mediación (alternativas a las formas de representación tradicional) que contribuyen a crear lazos sociales, es decir, al avance de la ciudadanía social.

#### **WORLDWIDE PROCESS, NATIONAL STATES AND SOCIAL POLICIES IN LATIN AMERICA**

##### **ABSTRACT**

The “globalization-worldwide process”, its socio-historical features, its effects, scope and limits in the economics field and, above all, in the States. We try to explain how the structural crisis in the seventies led to the exhaustion of the Welfare State model built after the World War II, as well as to the cutting out of its financial and social functions. The State policies to attenuate the social conflicts have been losing their universal character and have been “focalized” on the most vulnerable sectors. Then, the sense and consequences of the new focused social policies, preconized by the international credit organizations, such as the World Bank and the I.M.F. are critically analysed. As a final conclusion it's shown that the current loss of credibility in the social and financial solutions that have been proposed since the 1980s opens a perspective for the strengthening of those States that recover their ability to regulate their market economy and fight against the extreme concentration of financial power. The State policies of the future “must” be conceived as public policies.

Keywords: Globalization. World wide process. Social policies. Focusing. Public policies.

## REFERÊNCIAS

- BORBIO, N. Estado, gobierno y sociedad. México: FCE, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. El sentido práctico. Madrid: Taurus humanidades, 1991.
- CALDERÓN, Fernando; SANTOS, Mano dos. Sociedades sin atajos. Buenos Aires: Paidós, 1995.
- CAPELLA, J. R. Los ciudadanos siervos. Valladolid: Simancor, 1993. (‘ARNOY, M. El Estado y la teoría política. México: Alianza editorial, 1993. cap. 2-3.
- DAHL, R. La democracia y sus críticos. Buenos Aires: Paidós, 1991. cap. 2 (primera parte), cap. 15 (quinta parte).
- FLORA, P.; HELDENHEIMER, A. The development of Welfare States In Europe and America. Londres :Transaction Books Ed., 1982.
- FRIEDMAN, R. R. et al. Modern Welfare State: a comparative view, trends and prospects. New York: New York University Press, 1980.
- GARCÍA PELAYO, M. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Univ., 1980.
- GOLD, D., LO, C.; WRIGHT, E.O. Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista. In: VV.AA., Capitalismo y Estado. Madrid: Revolución, 1985.
- HELD, D. Ciudadanía y autonomía. Buenos Aires: Agora, 1997.
- HIRSCHMANN, Albert. Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- LACLAU, Ernesto. Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993.
- LO VUOLO, R. Crisis, de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina. In: LO VUOLO; BARBEITO. La nueva oscuridad de la política social: del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires: Nifio y Dávila Editores, 1998.
- MACPHERSON, C. B. Necesitamos una teoría del Estado? In: ASCENSO y caída de la justicia económica y otros ensayos. Buenos Aires: Manantial, 1995.
- MANIN, B. Metamorfosis de la representación. In: SANTOS, M. dos (Comp.). Qué queda de la representación política. Venezuela: CLACSO, Nueva Sociedad, 1992.
- ODONNELL, G. Acerca del Estado, la democratización, algunos problemas conceptuales. Contrapuntos, Paidós, 1997.

ODONNELL, G. Acerca del Estado, la democratización, algunos problemas conceptuales. Desarrollo Económico, v. 33, n. 130, jul./set. 1993.

\_\_\_\_\_. Estado, democracia y globalización. Revista Realidad Económica, n. 158, ago./sept. 1998.

\_\_\_\_\_. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquias. Revista Nueva Sociedad, Caracas, n. 152, 1998.

OCDE. The crisis of the Welfare State. Paris, 1981.

OFFE, C. Contradicciones en el Estado de Bienestar. México: Alianza, 1990.

OZSLAC, O. Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. Revista del CLAD: Reforma y Democracia, n. 9, oct. 1997.

PARAMIO, L. La crisis del Estado Providencia. In: Zona Abierta.

PRZEWORSKI, A. Capitalismo y socialdemocracia. México: Alianza, 1990. cap. 6.

ROSANVALLON, P. La nueva cuestión social: repensar el Estado Providencia. Buenos Aires: Manantial, 1995.

SANTOS, Mano dos. Estrategias de gobernabilidad en la crisis: Informe comparativo del proyecto RLA 90/011 PNUD/UNESCO/CLACSO. Buenos Aires, jun. 1994. Mimeografiado.. MEN, Amartya. Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

SKOCPOL, Theda et al. Bringing the State back in. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOJO, Ana. Naturaleza y selectividad de la política social. Revista de la CEPAL, n.41, ago. 1990.

SUNKEL, O.; ZULETA, G. Neoestructuralismo versus neoliberalismo. Revista de la CEPAL, n. 42, dic. 1990.

TOURAINÉ, A. Qué es la democracia. Buenos Aires: FCE, 1995. Primera Parte cap. 5, Segunda Parte, cap. 6-7.

VAN PARIS, Philippe. Qué es una Sociedad justa? Buenos Aires: Nueva Visión, 1992.