

MUTACIONES DE LA FUNCIÓN DE GOBERNABILIDAD DEL ESTADO NACIÓN

José Gpe. Vargas Hernández, M.B.A.; Ph.D.
Centro Universitario del Sur
Universidad de Guadalajara
Prol. Colón SN
Cd. Guzmán, Jalisco, 49000, México
Telefax: +52 341 41 251 89
jvargas@cusur.udg.mx

Resumen

Este trabajo se propone analizar los cambios de la función de gobernabilidad del Estado nación a partir del reconocimiento de las disfuncionalidades ideológicas del nacionalismo frente a los procesos de globalización económica en disfuncionalidades de las instituciones propias del Estado, las cuales tienen que mutar para adaptarse al nuevo entorno. Estas mutaciones de las instituciones del Estado liberal al Estado de Bienestar y nuevamente al Estado neoliberal requieren de un rediseño de sus funciones que han sido tratadas como las reformas del Estado.

Pero el modelo de Estado neoliberal basado en un “Estado mínimo” promovido por las instituciones financieras internacionales bajo el proyecto hegemónico del libre mercado, no ha dado los resultados esperados en términos de justicia e igualdad social. Las nuevas condiciones creadas por los procesos de globalización económica y el creciente uso de las tecnologías de la información y la comunicación, han potenciado el papel de la sociedad civil en los procesos de gobernabilidad global, empujando a nuevos diseños del Estado hacia formas caracterizadas como el estado cosmopolita y el Estado red. Finalmente se discute la reforma del Estado y se revisa brevemente las reformas del Estado Latinoamericano.

La conclusión de este análisis avanza en el sentido de que la reforma del Estado es un proceso político que modifica las relaciones del poder mediante los diseños institucionales que pueden ser funcionales, materiales y de dominación, así como los intereses de los diferentes actores políticos y agentes económicos, capaces de modificar las interacciones entre la sociedad, el Estado y el mercado para adecuarlas a las exigencias del modelo de desarrollo centrado en los procesos de globalización económica. Por lo tanto, las funciones del Estado-nación, las del mercado y la sociedad son complementarias y ninguno de estos tres puede rebasar sus ámbitos de acción para fundamentar una gobernabilidad en la cual todos los actores quepan.

1. Introducción

El eje central de este análisis es la determinación de los cambios en la función de la gobernabilidad de la sociedad, tradicionalmente encomendada a los Estados-nación, como resultado de la revolución tecnológica de la información y de los acelerados procesos de

globalización económica. La globalización económica se refiere a la intensificación de las actividades económicas entre los individuos que viven en diferentes países del mundo. Si bien la gobernabilidad de la globalización económica avanza, la gobernabilidad política se rezaga en muchos Estados porque se encuentra con limitaciones institucionales, sociales y de cultura política que inciden en verdaderas crisis de capacidades, las deficiencias tecnológicas que debilitan la legitimidad de los procesos de globalización y la irresponsabilidad para asumir los costos relacionados.

La gobernabilidad surgida del Estado-nación está siendo fuertemente cuestionada por la acción de las denominadas fuerzas libres del mercado, las cuales están requiriendo para su propio desarrollo, la transferencia de esta gobernabilidad prioritariamente hacia los actores que surgen de la racionalidad del mercado. Las relaciones de comercio y de mercados se delimitan en acuerdos entre los Estados, los cuales operan dentro de sus fronteras. Desde este principio, el libre comercio significa la creación de oportunidades para la expansión internacional de los mercados. La preeminencia del mercado máximo se combinó con estado y democracia mínima, cada vez más reducida a hacer funcional el estado y el sistema político a la gestión de las reformas necesarias a la desregulación y a la extensión del mercado.

La conclusión de este análisis es que las funciones del Estado-nación, las del mercado y la sociedad son complementarias y ninguno de estos tres puede rebasar sus ámbitos de acción para fundamentar una gobernabilidad en la cual todos los actores quepan. Parafraseando a Kaiser (1997), el argumento convencional contra el acercamiento es que los diseños institucionales del estado nacional no están realmente diseñados en el sentido que hay una relación directa entre las intenciones de los actores políticos y los resultados institucionales, pero son más o menos el resultado de la evolución histórica.

2. Las disfuncionalidades ideológicas del nacionalismo en las nuevas formas de gobernabilidad

La configuración jurídica del Estado se funda en el concepto de un nacionalismo con una realidad normada en una Constitución que se interpone entre el pueblo o polis y la humanidad y por lo tanto, la nación se convierte en ser histórico mientras que el pueblo es la sociedad actual a un momento determinado.

El nacionalismo surgió del antagonismo hacia otros, de la insociable insociabilidad de los hombres según Kant. Para Kant, la nación es una persona moral cuyo origen es un contrato social, una comunidad que vinculada por la fraternidad, busca alcanzar el bien común y la paz. El romanticismo alemán exaltó al nacionalismo y lo opuso al cosmopolitismo que sujeta a los Estados al derecho internacional cosmopolítico (Kant) que postula que todos los pueblos están originariamente en comunidad del suelo sin la posesión jurídica, concepto que choca con el de soberanía que postula a la nación como propietaria de un territorio determinado y al Estado como su representante. En el Contrato Social de Rousseau se afirma la necesidad de hallar una forma de asociación por la que cada cual, uniéndose a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo.

Sin embargo, en el proceso histórico del desarrollo del nacionalismo, se pueden rastrear manifestaciones disfuncionales, conflictivas y agresivas que han dado origen a guerras y hecatombes humanas. El nacionalismo es el rasgo político y cultural característico del siglo XX y ha servido para justificar la liberación de los pueblos y la reivindicación de regionalismo. El nacionalismo emerge como un mecanismo defensivo de los pueblos y como expresión de una comunidad política que madura para formar un Estado-nación pero con inseguridad para consolidarlo manteniendo la cohesión social interna, a pesar de factores que se oponen a ello.

El nacionalismo es un proyecto del pasado glorioso imaginado de los pueblos que se manipula para proyectarlo al futuro aunque estancado en un presente continuo y fatal de desgracias pero que da sentido en forma de una topografía simbólica. El gueto se convierte en el espacio de residencia de los nacionalistas para darse unidad irrefutable en un Estado nación como colectivo natural de pertenencia y continuidad en un presente. El nacionalismo como pensamiento queda atrapado en lo inevitable de la acción directa que mediante formas violentas para dirimir sus diferencias que dan origen a su propia victimización quiere recuperar lo perdido como en el caso de las naciones sin Estado.

El nacionalismo como expresión de la autodeterminación de los pueblos es ambivalente entre una condición naturalista, una tradición natural espontánea y la construcción de acuerdos entre las partes mediante un conjunto de reglas legales, morales, éticas y sociales que regulan las relaciones humanas de una colectividad por consenso y conformidad. El patriotismo es una forma de nacionalismo que no tiene hostilidades ni reconoce exclusivismos, pero ansioso de un proyecto de vida social comunitario con fundamento en los valores de justicia y dignidad.

Sin embargo, en la historia del capitalismo, el imperialismo y los movimientos de liberación son constantes, pero el avance de un capitalismo sin regulación alguna puede terminar en una convergencia hacia la universalización del imperialismo. Cuando los movimientos populares nacionales son fuertes, estos trascienden en un internacionalismo solidario. Los movimientos populares anteriores a la década de los setenta del siglo pasado se articulaban con la lógica revolucionaria cuyo objetivo era la toma del poder.

La nación concita la sensación de lealtad emotiva que facilita los procesos de gobernabilidad de los pueblos que no pueden lograr entidades mayores como la humanidad, el continente o la comunidad lingüística. La identidad cultural, el proteccionismo y la política económica orientada a la demanda son algunas de las características de este nacionalismo que ya no resiste frente a los embates de los procesos de globalización.

Para Huntington (1997), la cultura e identidad cultural dan forma a los patrones de cohesión, desintegración y conflicto en la posguerra fría. A pesar de que el cuestionamiento de si las identidades colectivas son una ficción ideológica (Vargas Llosa, 2000), no parece ser muy consistente. Los procesos de la individualización enfatizan la presencia del individuo por sobre lo colectivo, escindiendo en forma nominalista entre el individuo y la sociedad, mediante el debilitamiento de los referentes materiales y simbólicos de las identidades colectivas. Dados los procesos de identificación y adhesión a ciertas representaciones sociales, mientras que la identidad cultural individual en que “cada

ciudadano de este planeta interconectado –la patria de todos- construya su propia identidad cultural, de acuerdo a sus preferencias y motivaciones íntimas y mediante acciones voluntariamente decididas” no tiene mucho sentido. La formación de la identidad cultural comunitaria es un proceso histórico social que da sentido a las expresiones políticas.

3. Las disfuncionalidades del Estado

Las disfuncionalidades del Estado en el crecimiento económico y desarrollo social conlleva problemas de gobernabilidad. A escala local, las disfuncionalidades institucionales pueden ser mayores por la falta de coordinación con la burocracia del Estado y la carencia de sensibilidad para detectar las necesidades comunitarias para administrar programas de desarrollo. La transferencia de importantes recursos financieros del sector público al privado bajo el pretexto de una mayor “seguridad” ha debilitado la acción del Estado-nación y lo ha convertido en un actor ineficiente para corregir las grandes disfuncionalidades de las injusticias y desigualdades.

De acuerdo a los análisis de Prats (2002), en América Latina existe una “brecha institucional” en relación a otras regiones del mundo que obstaculiza el crecimiento económico y su desarrollo social y político. El debate gira en torno a si existe una relación de causalidad entre el régimen y la democracia y si las características y factores del diseño institucional del régimen parlamentario funcionan mejor que las democracias presidencialistas, las cuales se concentran en su mayor parte en Latinoamérica donde las diferencias socioeconómicas y políticas son muy marcadas.

En primer término hay que considerar las diferencias que presenta el mismo sistema presidencialista en diferentes realidades si consideramos las atribuciones y poderes constitucionales del presidente, su relación y control con los partidos políticos y el apoyo que recibe, los poderes legislativos, los poderes reactivos y proactivos para modificar el status quo. Las constituciones están compuestas de una multitud de normas que tienen consecuencias importantes para todos los autores y cuyos efectos distributivos son relevantes.

4. El rediseño del Estado

El colapso de la economía socialista y la implosión estratégica de las economías de mercado que abandonan el modelo de desarrollo centrado en el Estado nación y basado en la industrialización por sustitución de importaciones, dieron lugar a una transformación cualitativa de los procesos de desarrollo económico impulsados por una competencia abierta entre localizaciones ubicadas en distintas partes del mundo, dando lugar a una globalización de los procesos económicos.

Los modelos de desarrollo han cambiado de una orientación hacia la planificación estatal, de importación de substituciones y de controles de tasas de interés y de precios, tarifas y regulaciones, flujos de capital e inversiones, hacia un desarrollo orientado al libre mercado, con remoción de los controles anteriores, con apertura comercial hacia el exterior

y el establecimiento de precios correctos del mercado, etc., a efecto de que permita lograr un balance en el mercado mediante las presiones de las leyes de la demanda y oferta.

Estas confusiones han surgido sobretodo, a partir de la década de los ochenta en que las instituciones fuertes del Estado nacional popular se vienen aflojando a favor de un diseño institucional más acorde con los fenómenos de globalización y el libre mercado. Las consecuencias de estas políticas tienen relación con los efectos de la recesión de las economías de los ochentas y noventas. Las recesiones económicas son provocadas por la alta volatilidad de los mercados financieros y sus impactos son fuertes en el empobrecimiento de la población cuando las redes de seguridad son débiles. El Estado como articulador de la gobernabilidad en las esferas económicas, sociales y políticas está en constantes transformaciones discontinuas conforme a un nuevo diseño neoliberal.

En el período expansivo de las corporaciones transnacionales, estas evaden los controles de cambios monetarios y regulación económica y financiera establecida por las instituciones de Bretton Woods, para transitar a la creación de instituciones de regulación transnacional. El capital transnacional requiere de un nuevo diseño institucional supranacional en un sistema económico y político global que facilite sus procesos de operación y acumulación flexible.

El anterior diseño de Estado-nación capitalista sobrevivió como espacio geopolítico porque logró el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales bajo un modo de producción capitalista, cediendo su lugar al espacio geoeconómico donde se organizó el mercado. Los procesos de globalización representan la culminación de los modos de producción capitalista que se expande en etapas extensivas e intensivas para reemplazar a los sistemas económicos precapitalistas o socialistas existentes. El mercado es una construcción social que operacionaliza relaciones sociales. Este espacio nacional está delimitado por las fronteras geográficas y físicas que territorializan la ocurrencia de los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales. Así, estas características también determinan los espacios soberanos tomando en consideración las unidades de espacios nacionales

El Estado nación proporcionó las estructuras necesarias sobre las que el sistema capitalista nacional se desarrolló pero se convirtió en el principal obstáculo para la expansión espacial de una nueva clase capitalista que, apoyada en la innovación tecnológica, puede operar en todo el globo. La transferencia del poder del capital del Estado-nación al espacio global requiere el diseño de instituciones supranacionales para escapar del control de las instituciones locales y nacionales. El diseño de instituciones político-jurídicas que garanticen el intercambio mediante la libertad contractual y los derechos de la propiedad, es una condición para que el libre mercado opere bajo ciertas limitaciones en un sistema democrático. Por tanto, los sistemas democráticos también tienen limitaciones para ofrecer políticas públicas sustentables.

Pero los procesos de globalización económica empujados por la competencia abierta de los mercados globales bajo el modelo neoliberal de desarrollo, desafían las formas de gobernabilidad institucional de los estados nación, presionan para la liberalización y desregulación de los sistemas económicos y financieros, promueven la privatización de

amplios sectores de empresas públicas e instituciones de investigación y educación superior, adaptaciones de políticas ambientalistas y sociales, etc. El ajuste estructural propuesto se relaciona con cambio y un nuevo diseño institucional que modifica la estructura de governance, dando lugar a la emergencia de una “sociedad multi-céntrica, de acuerdo a Luhman (1982), la cual a su vez contribuye a modificar la gobernability o gobernabilidad en su concepto más amplio.

Este diseño institucional, de acuerdo a Bonaglia, Braga de Macedo y Bussolo (2001) se establece a partir de las explicaciones teóricas de las relaciones causales entre los procesos de globalización y la gobernabilidad que identifica a la política comercial, la competencia por productores foráneos y la internacionalización de los inversionistas y la apertura con respecto a las diferencias en los costos y beneficios del diseño de las instituciones. Los autores concluyen que las economías más avanzadas tienen la tendencia a ser más abiertos al comercio internacional y a tener un más grande y mejor sector público, combinan correctamente el mercado y el Estado, la globalización y la gobernabilidad. A pesar de la retórica neoliberal en los círculos de negocios y gobiernos contemporáneos latinoamericanos, existe una interdependencia y complementariedad necesaria entre el Estado y el Mercado como en cualquier sociedad capitalista. Los autores apoyan los efectos positivos en la globalización basados en un estudio cross-section, aunque se sabe que este tipo de análisis tiene serios problemas.

Las privatización de empresas de propiedad del Estado no está dando los beneficios y ventajas esperadas a la ciudadanía y a la sociedad civil en términos de calidad, precios, etc., y han quedado más expuestas a los efectos de las crisis financieras. Los procesos caóticos de privatización se justifican con el diseño de un Estado pequeño y eficiente” sin que necesariamente implique funcionar de una forma diferente ya que ignora el fundamento de a quien sirve.

El dinamismo exportador de este tipo de Estado se acompaña de una mayor segmentación productiva del aparato industrial en el que conviven empresas competitivas vinculadas a firmas transnacionales con pleno acceso al desarrollo tecnológico y a las fuentes internacionales de financiamiento. Ya que las empresas nacionales y locales carecen de los medios para competir en igualdad de términos con el capitalismo transnacional, tienen pocas posibilidades de elección que no sea otra que convertirse en los socios junior locales.

Tal como lo señala Friedman (1999:87) con la metáfora del “golden straitjacket” que “limita las opciones políticas y de política económica de aquellos en el poder hacia parámetros relativamente ajustados. Por eso resulta cada vez más difícil actualmente encontrar diferencias reales entre los partidos oficialistas y de la oposición en aquellos países que han adoptado el Golden Straitjacket, sus opciones políticas se ven reducidas a Pepsi o Coca – hacia leves matices en el gusto, leves matices en las políticas, leves alteraciones en el diseño para incorporar las tradiciones locales, algunas concesiones aquí o allí, pero nunca ninguna desviación importante del núcleo duro de las normas de oro”.

La Nueva Administración Pública o nueva gestión pública es una respuesta de la economía neoliberal a la crisis financiera del Estado-nación. El impacto de las crisis financieras en la pobreza, la desigualdad y el desarrollo sustentable ha aumentado en la misma proporción en que las crisis se han profundizado y se han hecho más frecuentes.

La nueva gestión pública es un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público mediante el fortalecimiento de las instituciones a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional que promueven espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil. La aplicación estratégica en el ámbito de la administración pública de técnicas de gestión de calidad para mejorar su propia actuación y para lograr un uso más eficiente de los recursos requiere del diseño de estructuras institucionales que acomoden las demandas de una ciudadanía más participativa y una sociedad más democrática en ambientes más inestables y turbulentos de los fenómenos de globalización económica

Para los proponentes del intergubernamentalismo, el diseño institucional de las nuevas formas y estructuras de gobernabilidad del orden económico global se concentra en la fundación, consolidación y participación de organismos multilaterales creados y controlados por los Estados nación como los actores principales, sin considerar la participación de los actores privados. La regulación intergubernamental adquiere la forma de una globalización macropolítica cuando los Estados nacionales delegan competencias y soberanía a los organismos multilaterales en los que operan una estructura de gobernabilidad casi jerárquica y una forma basada en la negociación intergubernamental. La importancia que para los intergubernamentalistas adquieren la governance local y regional como base de las normas globales y la competitividad en los procesos de integración económica, se fundamenta en las interacciones locales del mercado, el Estado y los actores sociales.

La mayor parte de las actividades económicas pueden estar representadas como procesos continuos con transiciones de Estados a Estados en los cuales los agentes pueden afectar el curso de las transiciones, y la aprobación de algunos agentes se requiere para las transiciones. En la solución de conflictos contra invasores, más que la creación de organizaciones paralelas que repelan las agresiones, se requiere de un pacto entre iguales para la creación de un nuevo Estado antes de caer en la guerra para conseguir la paz. mediante esta transformación de los conflictos.

La governance es un producto conformado por redes intra e interorganizacionales que implica los fenómenos de la co-dirección y la co-gestión bajo mecanismos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de governance inclusivas y supervisadas por el gobierno. En la dimensión política, el gobierno no puede delegar la rendición de cuentas como lo hace con la previsión de los servicios porque debe responder directa o indirectamente como autoridad a la población.

La eficiencia de los agentes económicos se vincula a la estructura institucional en la que operan por lo que se requiere el análisis de los diseños institucionales de los sistemas políticos. Este nuevo diseño es comprendido bajo un modelo de Estado capitalista neoliberal, que algunos analistas insisten en llamar, quizás con un poco de exageración, el Estado virtual. En el denominado Estado contractual, Estado sombra, o Estado virtual los contratos sustituyen a las estructuras jerárquicas, dando lugar a una diversidad de arreglos organizacionales.

Este nuevo diseño del Estado-nación virtual, evolución superior del Estado exportador facilita la transferencia de satisfactores con una mayor orientación hacia la economía de los servicios mediante la intensificación los flujos internacionales de producción, distribución y consumo. Los principios en que se sustenta el diseño del Estado definen la caracterización de sus estructuras burocráticas formalistas, procesos de toma de decisiones públicas altamente jerarquizados y centralizados, obsesión por la búsqueda de una racionalidad operativa que homologa los trámites administrativos y despersonaliza o trata por igual a los ciudadanos, la búsqueda afanosa de la calidad de los procesos que encarecen la entrega de servicios y bienes públicos sin que concurran los correspondientes beneficios, etc.

La eficiencia gubernamental medida a través de la habilidad de los gobiernos queda potencialmente condicionada por el diseño institucional que el país escoja ” (Lasagna, 2001). De acuerdo a Weaver y Rockman (1993)“...las respuestas que los países recientemente democratizados tengan ante los retos y desafíos que les plantea el desarrollo económico y la integración política y social de sus pueblos, dependerán en medida importante de la opción de diseño institucional que adopten” Las instituciones políticas determinan el tipo de relaciones de la sociedad política y la dinámica de la sociedad civil, que pueden ser de incertidumbre. Los procesos de formulación de las decisiones y políticas públicas están estrechamente relacionados con las instituciones y son el resultado de los procesos institucionales.

El diseño institucional de un país es determinante para su desarrollo económico, social y político y condicionan las consecuencias del sistema político. Soltan (1993, p. 4) advierte que “...cuando hablamos de una ‘perspectiva del diseñador’ institucional, puede sonar como el lenguaje de los ingenieros sociales, dándole forma a las instituciones del modo que otros ingenieros diseñan puentes y barcos o del modo que los arquitectos diseñan edificios. El nuevo diseño institucional se caracteriza por nuevos valores y estructuras mentales, nuevas reglas y tipos de relaciones entre los diferentes actores.

Los procesos de la gestión pública requieren de un rediseño para la creación de nuevas capacidades de las instituciones políticas orientadas a promover la participación y acción de la sociedad civil en los asuntos públicos locales mediante la formación de un capital social. Las instituciones políticas determinan los procesos de formulación e implantación de decisiones y políticas públicas las que a su vez determinan en forma contingente las capacidades de los gobiernos.

El pensamiento crítico tiene que plantearse en teoría y en experiencia las debilidades del capitalismo y el diseño de un nuevo orden mundial alternativo en un análisis desde lo local hasta lo global facilitado por una adecuada política, nuevas prácticas y estrategias de los movimientos sociales antisistémicos orientados al diseño de una alternativa democrática y soberana.

5. Estado liberal

La reforma del Estado pretende reasignar las funciones del estado en la sociedad para cumplir los requerimientos del desarrollo. El cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática apoyó la formación del Estado liberal autoritario, en el siglo XIX, pero el ascenso del Estado social liberal adopta la nueva gestión pública, por lo que se les asocia, como en el caso de los regímenes ultraliberales aunque no necesariamente en los socialdemócratas. Disraeli en Gran Bretaña extiende el sufragio, Napoleón III restaura los derechos sindicales en Francia y Bismarck en Alemania inicia el Estado benefactor

Por otro lado, si la dictadura del trabajo domina, la democracia tampoco puede florecer. Al respecto Birchfield (1999) nos recuerda que la relación del salario capitalista necesita la separación conceptual de la economía y la política respectivamente en esferas privadas y públicas de actividad, la que a su vez constituye un elemento definitorio del Estado liberal.

6. Creación y fortalecimiento del Estado de bienestar

El modelo de Estado de bienestar construido en la posguerra por liberales demócratas y conservadores, que al margen de la crítica al liberalismo económico causante de la crisis de 1929 y de las tendencias económicas y políticas dominantes de la época, sostiene y acelera un largo ciclo global expansivo de crecimiento económico alto que alcanza niveles de agotamiento con la crisis energética del 73. Durante los años 1945-1975, los Estados-nación implementaron una política económica y social orientada por el modelo del Estado de Bienestar y en función de las alianzas políticas y sociales determinadas por una ideología nacionalista que contravenía los lineamientos de las principales instituciones financieras internacionales.

La expansión de los arreglos del Estado de Bienestar durante el Siglo XX, es el resultado de la interacción dinámica entre las conductas política y del mercado, con frecuencia con considerables tiempos de espera en donde el desarrollo de un período críticamente influencia desarrollos subsecuentes aunque genera algunas veces círculos virtuosos o viciosos.

La dinámica del Estado de Bienestar es potencialmente importante para entender la emergencia de nuevos arreglos y su reingeniería cuando tienen problemas financieros y cuando nuevos desarrollos socio-económicos los hacen menos relevantes, tales como crisis económicas, desarrollos demográficos no esperados, bajas tasas de crecimiento de productividad y desempleo que genera disturbios macroeconómicos. La expansión del gasto bajo el estado de Bienestar es resultado de un efecto combinado del interés creciente de la población de nuevos arreglos institucionales para la protección del ingreso y la

provisión de servicios sociales, los cambios de las fuerzas políticas y una movilización gradual de nuevos votantes. El existente sistema de arreglos del estado de Bienestar influye en la conducta de los votantes. El incremento del gasto del Estado de Bienestar es influido por las normas constitucionales y por arreglos institucionales que resultan más en sistemas donde hay tendencias de votación mayoritaria que tiende a proteger a ciertos grupos más que en sistemas donde hay más proporcionalidad en las votaciones.

Las características distintivas de los diferentes sistemas de bienestar social, tales como el socialdemócrata, el liberal y el corporativo-conservador responden a las condiciones históricas económico-políticas de los pueblos. La socialdemocracia impulsa el Estado de Bienestar que perpetúa la injusta distribución del poder, no necesariamente se identifica con la libertad y la justicia social y cuyas relaciones sociales derivan de la explotación del hombre por el hombre a través de los procesos productivos que limitan el desarrollo de las potencialidades de los individuos.

Los arreglos del Estado de Bienestar promueven la seguridad del ingreso y proveen servicios sociales para amplios grupos de la población en quienes tratan de mitigar la pobreza. Se puede decir que la promoción del Estado de Bienestar en los países occidentales fortaleció la acción política de los grupos de ingresos bajo y medio, a los que organizó y movilizó con fines electorales. La interdependencia entre la estructura familiar y los arreglos del Estado de Bienestar ejemplifican la dinámica expansiva de los sistemas de protección del ingreso y servicios sociales.

El incremento gradual de la demanda por la protección del ingreso y la provisión de servicios sociales mediante arreglos del Estado de Bienestar, es resultado de la incertidumbre y de las limitaciones en los procesos de toma de decisiones políticas que deben ser secuenciales. En arreglos de Estado de Bienestar universal que cubre a la población total, los grupos de la población compiten por beneficios y dan lugar a conflictos de interés

6.1 Las bondades del Estado de bienestar

Los arreglos del Estado de Bienestar pueden contribuir a la estabilidad social y política y por lo tanto, favorece la inversión real y el crecimiento económico. Ciertos tipos de interdependencia dinámica entre las conductas privadas y los arreglos del Estado de Bienestar puede caracterizarse como espirales virtuosas, al igual que ciertos tipos de políticas del Estado de Bienestar sobretodo cuando operan simultáneamente en otros fenómenos sociales, como por ejemplo las políticas diseñadas para mejorar la calidad y cantidad de capital humano entre los grupos de bajos ingresos. Los economistas del bienestar tratan de maximizar el bienestar social tomando en cuenta indicadores tales como la asignación óptima de los recursos.

Existe una relación entre el gasto gubernamental y la eficiencia y crecimiento económico. El riesgo para emprender puede ser reducido por determinados arreglos del Estado de Bienestar los cuales pueden tener serias consecuencias como un elemento importante para estimular la dinámica económica. Las políticas sociales contribuyen a la

estabilidad económica y política y por lo tanto son relevantes para la generación de nuevos emprendimientos e inversiones. No obstante, en sistemas de arreglos de Estado de Bienestar universal, los conflictos de intereses que surgen entre los diversos grupos tienen a incrementarse una vez que se despliega el velo de la ignorancia de la posición socioeconómica de los individuos.

. Por lo tanto, el derecho establece los límites propios al poder estatal en el ámbito económico y su capacidad de intervención, posibilitan el diseño de los arreglos institucionales que facilitan la predictibilidad en las interacciones sociales e incentivan los comportamientos que concurren al modelo de desarrollo deseado. Existe una relación estrecha entre la institucionalización de las normas y el comportamiento individual, es decir, las instituciones se legitiman cuando incentivan a los individuos.

El concepto tradicional de desarrollo presupone que el bienestar es un subproducto del crecimiento económico. El desarrollo centrado en los paradigmas del crecimiento no es sustentable y por lo tanto es necesario tomar en consideración la relación del crecimiento con equidad, de tal forma que se preserven los recursos naturales para las futuras generaciones mediante la generación de las condiciones de beneficio de todos del ciclo de crecimiento. El “nuevo desarrollo” o “post desarrollo” tienen como objetivo igualar el bienestar humano y la sustentabilidad ambiental y el bienestar humano.

La apertura económica ha sido posible a través del desarrollo del Estado de Bienestar y a través de los organismos supranacionales que regulan el comercio y las finanzas internacionales.

6.2 Críticas al Estado de Bienestar

El modelo de Estado de Bienestar es sometido a un ataque crítico por algunos analistas que muestran sus deficiencias y disfuncionalidades en la asignación de los recursos, quienes además destacan las ventajas para transferir esta responsabilidad al mercado. El Estado-nación media en las relaciones entre los trabajadores y los capitalistas, como en los casos de los modelos de producción fordista que establece compromisos de clases, el “New Deal”, y el Estado de Bienestar tipo Keynesiano. Si el Estado falla en la asignación óptima de los recursos entonces se espera que sea el mercado el que lo logre. Pero cuando el mercado empieza a mostrar sus grandes fallas, la responsabilidad para corregirlas se transfiere al papel diferenciado de la sociedad civil.

El análisis de las asimetrías entre la expansión y contracción del gasto en beneficios sociales bajo los arreglos del Estado de Bienestar lleva a fuertes discusiones debido a los procesos políticos que generan la irreversibilidad cuando se trata de limitar los beneficios sociales implantados. Por lo tanto cada nuevo tipo de beneficio que se implanta tiende a crear un nuevo grupo de intereses de beneficiarios que tiende a acentuar los procesos de irreversibilidad y dificulta la remoción de un arreglo sin que no haya complicaciones en otros arreglos.

La crítica del libertarismo al Estado de Bienestar se endereza contra las estructuras burocráticas centralizadas que aniquilan la participación ciudadana en el diseño de los beneficios como reconocimiento a la satisfacción de las necesidades individuales. Las normas sociales cambian con el número de beneficiarios estableciendo posiciones de equilibrio político diferentes dependiendo de los patrones del gasto del Estado de Bienestar. Cambios inducidos en las normas sociales son importantes en el caso de los Estados de Bienestar selectivos o residuales y en los universales en donde los beneficios se atan más a la ciudadanía o residencia que a los bajos ingresos, lo que no hace evidente que los costos de administración sean menores en el sistema universal que en el selectivo.

Los sistemas de seguridad social del Estado de bienestar se exponen a los riesgos morales del free rider (gorrón) debido a las dificultades para establecer criterios objetivos que discriminen entre los individuos que debido a su mala suerte lo necesitan y aquellos que se aprovechan de las circunstancias como beneficiarios que no lo merecen. La aplicación de normas sociales en el trabajo puede prevenir la obligación moral que tienen los individuos para sacar provecho propio de ciertos beneficios de los arreglos del Estado de Bienestar.

La aceptación social de los emprendedores puede ser baja en sociedades altamente igualitarias en un Estado de Bienestar debido a las actitudes y a decisiones políticas que son inducidas por estas actitudes.

6. 3 La crisis del estado de Bienestar

La creación de arreglos generosos de bienestar en las décadas de los sesenta y setenta se fundamentó en expectativas optimistas de crecimiento económico, por lo que al no cumplirse, se gestaron problemas financieros. La desaparición de la Unión Soviética significó el triunfo del Estado imperialista y el inicio del desmantelamiento del Estado de Bienestar. A pesar de que no hay una relación directa entre globalización y declive del Estado de Bienestar, el debate sobre la erosión del Estado de Bienestar bajo los procesos de globalización que promueven la internacionalización de los mercados financieros implica que los acuerdos transnacionales inciden en los Estados nacionales.

La crisis del Estado de Bienestar es el resultado de la creciente demanda social de servicios asistenciales que no puede cubrir financieramente por los recursos disponibles y los bajos niveles de ingresos. La combinación de políticas domésticas combinadas con regímenes de tasas de intercambio fijo condujo a la desaparición de reservas de divisas y luego a la crisis.

La crisis del Estado es resultado de la crisis económica, es decir de una crisis fiscal esencialmente. El agotamiento del modelo de desarrollo de orientación keynesiano dio por resultado una profunda crisis fiscal del Estado.

La crisis del Estado de Bienestar puso en evidencia la necesidad de reinventar la ciudadanía y el gobierno. La democracia no es garantía del Estado de Bienestar porque los ciudadanos pueden votar por un gobierno que elimine los programas asistenciales.

La crisis del Estado de Bienestar es empujada por nuevas correlaciones del poder de los actores involucrados que se multiplican y que se interrelacionan con las organizaciones políticas.

6.4 Las reformas al Estado de Bienestar

La inminente crisis fiscal del Estado benefactor dio impulso, a partir de mediados de los años ochenta, a las reformas denominadas como “de primera generación”, que se orientaron a lograr el crecimiento económico mediante una política de liberalización económica, la redefinición de las funciones y reducción de tamaño del Estado, y por ende de sus costos, transfiriendo la responsabilidad de dirección de la nueva estrategia de desarrollo al mercado y a los particulares. Las reformas implantadas al Estado para superar esta crisis fiscal se orientaron a lograr la estabilidad macroeconómica con medidas que solamente incrementaron los niveles de pobreza y marginación social. Las políticas para restaurar la viabilidad financiera del Estado de Bienestar se orientan a reducir las tasas de la generosidad de beneficios, altas tasas de impuestos y alargamiento de la edad de retiro.

Cambios drásticos en la demografía laboral debido a la política económica hegemónica han dado por resultado que los arreglos existentes del Estado de Bienestar orientados más a los individuos, sean menos apropiados para dar respuesta a las nuevas demandas de beneficios de las familias. La desmercantilización es la capacidad del Estado de Bienestar para ofrecer satisfacciones a quienes se encuentran fuera del mercado. Pero también para mantener la economía competitiva se requiere desmercantilizar los segmentos laborales obsoletos que poco aportan, y por lo tanto alentar la condición salarial masiva capaz de aportar obligatoriamente los recursos que el Estado requiere para mantener los programas asistenciales.

Los regímenes políticos centralizados han logrado más reformas al Estado de Bienestar que los regímenes políticos descentralizados (Huber and Stephens, 2001), aunque estas reformas han sido posibles por las agudas crisis económicas que han dado lugar a severos shocks macroeconómicos negativos. Además, las reformas neoliberales del mercado son otro factor que orienta las reformas del tradicional Estado de Bienestar que ha sido considerado como un factor del proyecto nacional.

La estructura de los nuevos arreglos del Estado de Bienestar tiende a depender de la estructura anterior. Los procesos de industrialización por los que atravesaron los diferentes países incrementaron la demanda de arreglos formales de protección de ingresos para algunas eventualidades como desempleo, enfermedad y retiro.

El espacio que pierde el Estado de bienestar es ocupado por el sector social que se adapta a la nueva realidad en función de los principios de ubicuidad delimitado como el lugar y posición que deben ocupar cada uno de los actores sociales y el principio de verticalidad del control con respecto del Estado. En América Latina, el Estado “remanente” (Martínez Noguera, 2001) del modelo de Estado de Bienestar no consolidado fue incapaz de dar soluciones a las crecientes demandas de bienestar, por lo que se crea un vacío que

empieza a ser cubierto por la emergente sociedad civil que empieza a jugar un importante papel.

El Estado de bienestar se fundamenta en la existencia de una sociedad interdependiente y con responsabilidad compartida que otorgue incentivos económicos conjuntado a las oportunidades de trabajo, ya que el desempleo es una carga pesada para el Estado por los programas de apoyo que requiere en términos de seguros, dependencia y pensiones. La sociedad civil es aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y competición mutua en la persecución de intereses e intenciones privados quedan garantizadas por una institución pública, llamada Estado” de acuerdo a López Calera (1992).

La emergencia de la sociedad civil está conectada con el descrédito del Estado. La emergencia de la sociedad de bienestar desplaza el modelo de Estado benefactor, el cual es visto como un sistema económico y político que limita la iniciativa de las personas. La sociedad civil se expresa en la intencionalidad ética y la responsabilidad social de sus resultados a través de la acción de sus organizaciones.

Ante el paulatino retroceso que en las sociedades contemporáneas está teniendo el Estado de bienestar, uno de los principales retos es el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias para que desempeñen activamente su rol en los procesos de desarrollo. La participación de organizaciones sociales y comunitarias en la producción, prestación y control de bienes y servicios públicos, fortalece a la sociedad civil, modifica la relación público-privado, y elimina el monopolio que tradicionalmente ha tenido el Estado. Esta transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil tiene lugar después de que lamentablemente el Estado ha descuidado la infraestructura y los servicios públicos.

Una consecuencia de esta reconfiguración de las funciones de protección social del Estado de Bienestar es la estrategia a la baja de la homologación de los beneficios mediante su reducción tanto en alcance como en cobertura, a pesar de las fuertes resistencias de las sociedades que dedican mayores proporciones del PIB a la protección del bienestar social. Conforme a la teoría de las estructuras sociales de acumulación, la provisión de beneficios de bienestar social están en procesos de transformación y adaptación a los cambios de las instituciones del sistema capitalista desregulado debido a las fuerzas que impulsan los procesos de globalización económica, social y política.

6. 5 El ultimo reducto estratégico del Estado de Bienestar

La integración de bloques regionales de países con instituciones supranacionales en un entorno de mercado global competitivo, puede ser considerada como el último reducto estratégico del Estado de Bienestar que resiste a los procesos de globalización como el caso del Cono sur en América Latina. Esta tendencia de transformación regional económico-política y social reconfigura las funciones del Estado y sus capacidades de gobierno que responde al colapso de la gobernabilidad que proporcionaron las ya decadentes instituciones de Bretton Woods. Los procesos de internacionalización limitan la

capacidad de los gobiernos nacionales para la redistribución del ingreso, por lo que se incrementan las demandas políticas para la movilidad internacional de los beneficios del Estado de Bienestar y los servicios sociales.

La continuada internacionalización de la economía requerirá de una mejor coordinación y armonización de los arreglos de financiamiento entre las naciones que ajustan sus sistemas de bienestar independientemente del carácter que la internacionalización de los mercados requiere en una combinación de los modelos competitivos y de coordinación centralizada. La globalización requiere ser impulsada mediante un proyecto multilateral para la recreación del Estado de bienestar por vía neokeynesiana, en el centro del cual debe estar un ambicioso proyecto educativo en todos los niveles, especialmente para los países no desarrollados (Rodríguez Araujo, 2003).

En un mundo de alta movilidad geográfica laboral se esperaría que el incremento de las demandas para la provisión de servicios asistenciales al Estado de Bienestar se trasladaría desde los mismos Estados hacia los niveles internacionales, las cuales son probablemente más fáciles de satisfacer en los sistemas basados en contribuciones con cuentas individuales atadas a los individuos independientemente de donde vivan.

El modelo de Estado de Bienestar llevado a escala global o mundial es un proyecto que alienta el rescate de lo mejor de la sociedad humana en contra de declarar su desaparición para maximizar los intereses bursátiles de los grandes conglomerados corporativos transnacionales. El concepto de bienestar está determinado por cómo el ser humano, sujeto de bienestar, se encuentra, cuya preocupación debe centrarse en indicadores más con base en los fines que consigue y de los que está en disposición de hacerlo, que en los medios del bienestar como los indicadores.

7. Desmantelamiento del Estado de Bienestar y emergencia del estado neoliberal intervencionista

. La revolución de la izquierda mundial de 1968 desplaza a los liberales de centro y conservadores considerados de derecha. El fin de la guerra fría acelera los procesos de globalización que comenzaron en su versión contemporánea en los mediados de los setenta. Este fin de la guerra fría marcó el triunfo de los Estados imperialistas sobre la Unión Soviética, lo que significó el inicio del desmantelamiento del modelo de Estado de Bienestar. A partir de la década de los ochenta, el surgimiento de la derecha conservadora llega al poder con Thatcher en Inglaterra, con Reagan y el Partido Republicano en Estados Unidos, para luego asaltar totalmente el poder con Bush y los halcones con sus políticas reaccionarias impuestas unilateralmente para desmantelar al Estado benefactor que puede conducir al desastre social y que pone en juego no solamente el orden mundial sino la misma supervivencia del sistema capitalista.

El neoliberalismo económico aprovecha la oportunidad para diagnosticar que la excesiva regulación económica desestimula la libre circulación de bienes y capital, elementos necesarios para dinamizar el libre mercado. Los países más desarrollados promovieron la creación de organizaciones internacionales para garantizar sus intereses económicos hegemónicos basados en el libre comercio de un devorador mercantilismo que promueven bajo los procesos de globalización con vocación imperialista capaz de concederse subsidios y tarifas que benefician solo a los más poderosos contra los desposeídos y que dan lugar a un nacionalismo del mundo desarrollado. Las políticas económicas neoliberales aplicadas al sistema mundial capitalista reproducen y profundizan las relaciones desiguales entre los países y entre los diferentes grupos sociales dentro de cada nación.

Si se mira al Estado neoliberal como una continuidad del Estado Benefactor, se legitima la nueva correlación de fuerzas sociales que surge de las transformaciones del capitalismo y se establecen la estructura y la infraestructura para la creación de Estado transnacional. El modelo de Estado neoliberal está diseñado para transferir la propiedad y la riqueza a los grandes capitales transnacionales.

7. 1 Transformaciones del Estado neoliberal

Con el desmantelamiento de la economía social del modelo del estado de Bienestar, el nuevo modelo de Estado neoliberal se torna intervencionista y regulador para proteger los grandes intereses hegemónicos de las grandes corporaciones transnacionales y sus aliados los Estados imperiales, siempre contando con el apoyo sumiso de las elites gobernantes locales. Esto ha dado origen al surgimiento de un Estado neo-colonial que es activo, regulador e intervencionista al igual que el Estado de Bienestar o el Estado populista, pero sus actividades, reglas e intervenciones se orientan a servir los intereses del capital extranjero y de la clase capitalista transnacional (Petras, 2001d).

Así, la función principal del nuevo Estado regulador es mantener la estabilidad de los mercados financieros para proteger los movimientos especulativos de los capitales de la volatilidad de los mercados emergentes, mediante la movilización de recursos financieros de otras fuentes, pero principalmente los provenientes de mayores cargas impositivas a contribuyentes con ingresos bajos.

Para el modelo neoliberal, la función del Estado centrada en las políticas redistributivas representa un gasto improductivo y desalienta la competitividad de las inversiones. A pesar de esto, los inversionistas requieren de un Estado que reduzca los riesgos de conflictos sociales. Además, los Estados neoliberales ejecutan las políticas económicas, monetarias, fiscales, etc., proporcionan la estabilidad y control político social mediante el establecimiento de un sistema represivo cuando el aparato ideológico falla.

El sistema capitalista transnacional tiene contradicciones internas que hacen que el Estado Neoliberal atraviese por una crisis de gobernabilidad y legitimidad, debido que los procesos de globalización impulsados debilitan la integración económica interna, se pierde

la capacidad para armonizar los intereses sociales conflictivos y por tanto, para mantener la cohesión social de los estados nacionales.

8. La nación cosmopolita

Así, el modelo proteccionista del Estado benefactor y el modelo del Estado neoliberal o de libre mercado están agotados y la socialdemocracia se apresta a proponer la reconciliación entre los anteriores en el modelo de la “tercera vía” para la nación cosmopolita, una nación activa, construida sobre un significado diferente al del Estado nacional.

El surgimiento de un nacionalismo cosmopolita formador de identidad postnacional es la consecuencia directa de identidades nacionales que están en apertura a entornos que exigen más tolerancia y pluralidad ideológica, y que se basa en los principios universalistas del Estado de Derecho y de la democracia. La democracia necesita de una ciudadanía activa en los asuntos públicos y en la política para alcanzar altos niveles de legitimación y para convertirse en la fuerza que guía a una sociedad. Tanto el voluntarismo como los patrones de la sociedad civil refuerzan los movimientos de acción ciudadana.

La globalización puede ser vista como una continuidad del voluntarismo para establecer el ideal de una sociedad justa y afluyente mediante la creación del Estado de Bienestar y de las tesis desarrollistas, pero con adaptaciones a la cultura de la postmodernidad. La postmodernidad cuestiona los medios y fines del desarrollo alcanzado por la modernidad y la universalidad de sus valores y procesos, su enfoque etnocéntrico, reduccionismo economicista y su unidimensionalidad. Por lo tanto, la discusión de la democracia postnacional es una discusión que nos compete a todos los ciudadanos y no nada más a quienes la imponen en nuestro espacio como una forma dominante de gobernabilidad.

. La desterritorialización del Estado-nación está dando lugar a nuevas formas espaciales geopolíticas y geoeconómicas. Se considera a la escuela de la economía estratégica como rival del nacionalismo económico porque recomienda una combinación de políticas económicas de libre comercio y de proteccionismo en función de circunstancias. La emergencia de un sistema transnacional lleva implícito el resurgimiento de los nacionalismos, regionalismos y la etnicidad.

Esta economía estratégica pueden dar mayor flexibilidad a los países en desarrollo. Las actividades comerciales de un país le permiten especializarse en aquellas en las que son más fuertes y tienen más ventajas sobre aquellas otras actividades en los que son débiles y que resulta ser más eficiente comprarlas al exterior. Esto permite a los países especializarse en aquello en que tienen ventajas comparativas. Existen ciertos factores no precio que inciden en competitividad y que significan las funciones del ambiente, del entorno y de las instituciones en el desarrollo de capacidades competitivas, otorgan relevancia a los factores espaciales y geográficos que se materializan en un determinado territorio como elementos estratégicos que abren oportunidades de desarrollo a partir de las características específicas de la localidad.

El concepto de autonomía local entendida como el derecho que tienen los gobiernos locales para gobernarse libremente, es considerado como una amenaza a la integridad nacional. Los gobiernos locales precisan de cierto grado de autonomía de los niveles supramunicipales que les permitan un determinado margen de maniobras en los procesos de formulación e implantación considerando la diversidad social y política que da respuesta a la pluralidad de las demandas de los diferentes actores. La autonomía local es un mecanismo de rediseño de una esfera pública donde se incluye a los actores que debido a estructuras asimétricas de las redes del poder político han sido marginados de las decisiones que les incumben. En la autonomía local tiene cabida la elección de sus gobiernos propios con autoridades elegidas libremente que determinan su propia estructura administrativa, con un control sobre los recursos en un territorio delimitado y con procesos de decisiones participativos.

El surgimiento del Estado postnacional evoluciona el concepto de nación como el invento moderno que legitima el dominio de un pueblo politizado sobre un territorio determinado. En este nuevo orden globalizado, la sociedad pluricultural requiere de una forma de identidad de nacionalismo cosmopolita que sustente las bases de una democracia social. Las limitaciones sociales y políticas puestas a los procesos de globalización económica previenen de que alcance final. Si bien los nacionalismos son fuerzas que contrarrestan los efectos de la globalización, también sufren transformaciones como consecuencia.

9. La reforma del Estado

Los componentes de esta Reforma del Estado son el buen gobierno que implica compartir el poder y coordinar acciones entre los sectores privado y público, la mejora de la calidad de la democracia y de las capacidades de gobierno. Un buen gobierno o las “polities” son capaces de establecer estructuras institucionales adecuadas para facilitar la asignación del capital físico, humano y social como condiciones para la promoción de un crecimiento sostenido. El Estado de Derecho, el fortalecimiento de la sociedad civil y el desarrollo de la capacidad de gobernabilidad son requerimientos del Buen gobierno porque contribuyen a la ampliación y profundización del espacio público y al establecimiento de mecanismos de control social sobre los recursos públicos.

La reforma del Estado pretende reasignar las funciones del Estado a la sociedad para cumplir los requerimientos del desarrollo. El involucramiento de la sociedad civil en la reforma del Estado la orienta hacia una dimensión de reforma societal. El involucramiento societal hace referencia a las implicaciones de normas, costumbres, tradiciones, normas morales y religiosas, etc., que difieren entre los diferentes grupos de los Estados nacionales y operan como apoyos sociales para dar credibilidad a los contratos. La reforma del Estado incorpora elementos institucionales que promueven la coordinación de las instituciones del estado y la sociedad civil, la eficiencia adaptativa privada y pública, y una mejor formulación e implementación de las políticas públicas. Esta eficiencia adaptativa requiere de estructuras organizacionales flexibles, normas y procedimientos simplificados y una racionalización de los recursos.

Es a partir de la dimensión territorial como la reforma del Estado se concentra en los gobiernos locales y regionales, por ser los espacios donde se dan los máximos contactos entre la sociedad civil y el Estado y en donde por lo tanto, existen las mejores posibilidades para territorializar adaptando y flexibilizando las políticas y estrategias de desarrollo. Los gobiernos locales democráticos, con una gestión estratégica pueden alcanzar las expectativas de altos niveles de desarrollo. La capacidad de respuesta de los gobiernos locales está asociada a las capacidades de formulación e implantación de políticas públicas que promuevan el desarrollo económico mediante el incremento de las contribuciones de las actividades económicas, políticas y sociales.

Establecer un adecuado sistema de procesos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una reforma del Estado. La reforma del Estado debe vincularse con las formas de gobierno y organizaciones de poderes públicos democráticos. Los procesos de publicitación es la extensión de lo público más allá del Estado (Cunill, 1997) La reforma del Estado fortalece los gobiernos para realizar prácticas más efectivas de coordinación, comunicación, flexibilidad y participación, que tienden a la eficiencia adaptativa pública y privada, promueve el aprendizaje social para la formulación e implantación de políticas públicas que garantizan un mejor desempeño del crecimiento económico y desarrollo social.

La reforma del Estado modifica su capacidad reguladora y su papel de protección y asistencia a la comunidad. Contrariamente a la retórica de los empresarios y la clase capitalista transnacional, el Estado seguirá desempeñando un rol importante que requieren el fortalecimiento de sus funciones de regulación, cuya finalidad es eliminar los riesgos que pueden atentar contra sus inversiones y garantizar la reproducción y el acrecentamiento de sus capitales. La regulación mundial no puede ser definida únicamente en términos institucionales: las cuestiones de derecho tienen su importancia. Es necesario que las Instituciones Financieras Internacionales se sometan al derecho internacional, especialmente a los protocolos y a los acuerdos que han suscripto la mayoría de los Estados miembros. El Estado sigue siendo un actor de la globalidad y de la economía política mundial importante, cuyas funciones son relevantes para la promoción y el control de la estructura hegemónica del sistema capitalista imperial.

10. Las reformas del Estado latinoamericano

Los países latinoamericanos han transitado por tres reformas de Estado desde mediados del siglo pasado en la que han impulsado tres estrategias de desarrollo: la administración burocrática y no patrimonialista, las reformas de la primera generación del Estado que redefinen sus funciones bajo el modelo de desarrollo basado en la liberalización económica y las reformas de la segunda generación orientadas al desarrollo y perfeccionamiento democrático institucional del sistema político burocrático mediante mecanismos de comunicación entre el estado y la sociedad.

La primera, denominada modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se centro en una estrategia de crecimiento económico basado en la protección de los mercados internos y en una política social dirigida por el Estado de bienestar mediante una

administración burocrática que pretendió racionalizar los recursos y las políticas públicas para lograr una distribución justa y equitativa del ingreso de las personas para lograr mejores niveles de vida. La reforma del Estado basada en el modelo racional normativo weberiano se caracteriza por la racionalización legalista del Estado que fortalece la administración burocrática de estructuras verticales y una cultura patrimonialista y clientelar, se realizó desde los años cincuenta y hasta los ochenta. El modelo de desarrollo se basaba en la estrategia de creación de polos de crecimiento promovido por organismos regionales.

La inminente crisis fiscal del Estado benefactor propició a mediados de los ochenta las reformas denominadas como de “primera generación” que se orientaron a lograr el crecimiento económico mediante una política de liberalización económica, la redefinición de las funciones y reducción de tamaño del Estado, y por ende de sus costos, transfiriendo la responsabilidad de dirección de la nueva estrategia de desarrollo al mercado y a los particulares.

El análisis de las reformas estructurales se plantean desde los resultados y desde los principios que garanticen los derechos de los agentes económicos. Las reformas de la primera generación establecieron los cambios macroeconómicos para orientar la apertura de las economías. La reforma del Estado Latinoamericano incorpora los principios propuestos por el modelo neoliberal tales como delimitación de funciones, uso de contratos, reducción de tamaño del Estado, orientación a los consumidores y usuarios, disminución de intervención en la economía, control y recuperación de costos, incremento de la capacidad de gobierno o *governance* y de la gobernabilidad, rendición de cuentas, etc. Los resultados de estas reformas fueron desalentadores para los gobiernos que las implementaron porque incrementaron los niveles de inequidad por una más injusta distribución de los ingresos

Para solventar este déficit, la “segunda generación” de reformas del Estado se propone desde la segunda mitad de los noventa, lograr el cambio y el desarrollo de las instituciones aunado a una nueva gestión pública que inciden en el perfeccionamiento del sistema político democrático, del Estado de derecho y de la relación entre Estado y sociedad. La reforma del Estado enfatiza las reformas institucionales que fortalecen la gobernabilidad con base en un sistema democrático y de libre mercado (Prats, 1998).

Las denominadas reformas institucionales generan cambios en las instituciones a partir de cambios en la normatividad, en las políticas y en los procesos de autoridad y toma de decisiones. Los cambios políticos se orientan a elevar la calidad de las instituciones mediante procesos de flexibilización económica políticos que absorben la incertidumbre del entorno. Las prioridades de la globalización económica no siempre coinciden con las prioridades de desarrollo de los gobiernos nacionales quienes tienen que considerar las estrategias de reformas institucionales más convenientes tomando en consideración sus propias situaciones.

11. Discusión

Los analistas y teóricos de los procesos de globalización se equivocan cuando sentencian la muerte prematura del Estado nación, cuando en realidad se aprecia fuertes procesos de transformación de sus funciones en la economía política mundial. El Estado intervencionista usa el poder para colonizar la sociedad y el Estado neoliberal subyuga a la sociedad al libre juego del mercado, limitando con ello las posibilidades de la sociedad civil para establecer una gobernabilidad democrática. El Estado es el principal elemento de la competencia por el poder y el monopolio legítimo de la violencia, base de su propia seguridad. La competencia entre empresas privadas o públicas es necesaria para que la economía funcione adecuadamente. El proceso de descolonización fue la manifestación de esta competencia por la legitimidad del uso del poder del Estado. Otros actores que compiten con el Estado por el poder buscan su destrucción y eliminación.

El logro del bienestar es el fin último de la organización de cualquier sistema humano; Finlandia, un modelo de Estado orientado al bienestar y con alta fiscalidad ha logrado mayores niveles de competitividad, lo que demuestra claramente que el crecimiento económico no es exclusividad del modelo de Estado neoliberal, sino que es más bien una cuestión de inversión en educación e investigación. “En el proceso de cambio histórico real que se nos presenta, el invento no es un proceso autónomo, desligado del proceso de la inversión de capital, ni es posible separar a éste de sus efectos sobre el desarrollo de la invención que, a su vez, reacciona sobre el proceso de inversiones a través de su influencia sobre la rentabilidad”, de acuerdo a Dobb (1978). Los mayores avances tecnológicos y científicos han venido de grandes centros de investigación financiados por el más poderoso Estado del mundo que orienta la economía global.

Los procesos de desarrollo tecnológico se relacionan con los procesos socioculturales organizados en estructuras sociales y políticas cada vez más complejas, reguladas y especializadas, con una mayor concentración del poder económico y político que excluyen importantes estratos sociales. La interacción de la revolución de la tecnología de la información y la comunicación, la crisis del Estado benefactor y del capitalismo y el surgimiento de los nuevos movimientos sociales han provocado la formación de una nueva estructura social hegemónica que Castells denomina la “sociedad-red”, la nueva economía basada en lo informacional/global y una nueva cultura con fundamento en la virtualidad real.

Las relaciones de cooperación que sustentan una buena gobernabilidad son promovidas mediante la eficiencia adaptativa y el aprendizaje social. La transformación organizacional tiene que ser enfocada a todos los sistemas y estructuras, de tal forma que sean capaces de lograr una auto renovación y un auto aprendizaje. Las reglas institucionales deben fomentar la cooperación en los procesos de interacción que facilitan los intercambios de ideas entre los diferentes actores políticos y sociales, allanando el camino hacia la gobernabilidad democrática.

La reforma del Estado es un proceso político que modifica las relaciones del poder mediante los cambios institucionales que pueden ser funcionales, materiales y de dominación, así como los intereses de los diferentes actores políticos y agentes económicos, es decir, se modifican las interacciones entre la sociedad, el Estado y el mercado para adecuarlas a las exigencias del modelo de desarrollo económico y a los procesos de globalización económica.

12. Referencias

- Birchfield, Vicki (1999). "Contesting the hegemony of market ideology: Gramsci's 'good sense' and Polanyi's 'double movement'. *Review of International Political Economy* 6:1 Spring 1999: 27-54.
- Bonaglia, Federico; Braga de Macedo, Jorge y Bussolo, Maurizio (2001). "How Globalisation improves governance", OECD Development Centre, September 2001.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gobernabilidad y representación social.* . Caracas: CLAD:Nueva Sociedad.
- Dobb M. (1978). *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo.* S XXI, México.
- Friedman, John (1992). *Empowerment: The politics of alternative development.* Blackwell, Cambridge, Mass.
- Huntington, Samuel. (1997). *The clash of civilizations and the remaking of World order.* New York. Touchtone Edition.
- Huber E. And Stephens, J. (2001) "Welfare State and production regimes in the era of retrenchment", in P. Pierson (ed.) *The New politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 107.145.
- Kaiser, André (1997). "Types of democracy. From classical to new institutionalism", *Journal of Theoretical Politics* 9(4): 419-444.
- Lasagna, Alberto (2001). Comentario. Reseña a "Do Institutions matter?, Government capabilities in the United States and abroad". Biblioteca de Ideas. Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/resenas/resena0004.htm>
- López-Calera, N., "Yo, el Estado", Ed Trotta, Madrid 1992.
- Luhman, N. (1982). "The differentiation of society". New York: Columbia University Press.
- Martínez Nogueira (2001). "Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II", Magazine No. 25, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 18 de diciembre del 2001.
- Petras, James (2001d). "centralidad del estado en el mundo actual", La Página de Petras, 26 de mayo del 2001, <http://www.rebelión.org/petrascentralidad.htm>.
- Prats, Joan (2002). *Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 17 de septiembre de 2002.
- Prats I Catalá, Joan (1998). "Gobernabilidad democrática na América Latina no final do século XX" en: Bresser Pereira, LC e Spink, Peter – *Reforma do Estado e Administracao Pública Gerencial.* Rio de Janeiro: Editora Fundacao Getúlio Vargas.
- Rodríguez Araujo, Octavio (2003). *La Jornada.* México D.F. Jueves 12 de junio de 2003
- Soltan K. 1993. "What Is the New Constitutionalism?", en Elkin S. y Soltan K., eds., 1993. *A New Constitutionalism*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Vargas Llosa, Mario (2000). "Las culturas y la globalización", <http://www.elpais.es/p/d/graficos/cabezas/filete.gif>.
- Weaver R. Kent y Rockman, A. (eds.) (1993). "Do institutions matter?. *Government*

capabilities in the United States and Abroad. The Brookings Institution, Washington, DC.