

TRANSFORMACIONES DEL ESTADO MODERNO

INTRODUCCIÓN

Un Pre-Texto Para Comenzar

“La consigna originaria de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, la consigna que postula que se vayan todos, tuvo múltiples interpretaciones. Para muchos, y no hay que desdeñar esto, fue confusional. Decían: “Si se van todos, ¿quién viene?”. Asustados, imaginaban un enorme vacío de poder institucional, un país en el que, una vez ausentes esos “todos”, ya no había gobierno posible, sino el mero horizonte de la anarquía. Desde el consignismo se completaba el “Que se vayan todos” con el “Que venga el pueblo”, cosa difícil para el mismo pueblo que no sabría a dónde ir en tal caso. ¿Qué debería hacer? ¿Ocupar de inmediato el Estado? Aquí intervenía la cuestión instrumental: si se van todos, si el Estado queda vacío y tiene que venir el pueblo a ocuparlo, ¿sabe el pueblo cómo controlar un Estado del que ha estado ausente, excluido desde el inicio de los tiempos?”

J.P. FEINMANN, “Poder y contrapoder”, **Diario Página 12**, Contratapa, Sábado 14 de Diciembre de 2002.

Desde 1983, con la recuperación de la democracia, la participación ciudadana se fue incrementando en la misma medida en que se expandía la conciencia colectiva sobre los asuntos públicos. Por aquel entonces, los movimientos sociales y políticos que impulsaban y acompañaban ese tránsito tenían en el Estado su interlocutor por excelencia. La complementación necesaria entre la fuerza social y la representación institucional había reencontrado su cauce.

Menos de dos décadas más tarde, y ante el fracaso de los mecanismos de protesta tradicionales, emergieron las movilizaciones espontáneas, los piquetes, la pueblada, el cacerolazo, los ahorristas, los cortes de calle y/o de ruta, los “escraches”, los “abrazos”, entre otras modalidades, que comenzaron a manifestarse como diferentes estrategias utilizadas por ciudadanos de los sectores más diversos y heterogéneos, con el fin de expresar opiniones y demandas por afuera de los partidos políticos y de las instituciones convencionales. Esas (no tan) novedosas metodologías de protesta, con el tiempo llegaron a impregnar casi todos los estratos sociales, y demostraron su fuerza propia, su capacidad de expansión, y hasta su eficacia para derribar gobiernos (como en el caso de Catamarca y Santiago del Estero), que alcanzó incluso a dos presidentes. Otras experiencias, como las asambleas barriales surgidas en la crisis de fines de 2001, se vieron, mayoritariamente, frustradas antes de consolidarse. Sin embargo, más allá de sus efectos concretos, esos reclamos han tenido (y aun tienen) como destinatario, al Estado, porque el supuesto que atraviesa esos reclamos es que la solución a esas múltiples y diversas problemáticas depende de la capacidad de alguno de sus estamentos para resolverlo.

La hegemonía neoliberal respecto a la crisis del Estado, ha traído como correlato una desesperanza notoria en relación a la actividad política, en lo que ésta tiene de transformadora; ese fue su mayor triunfo. El debilitamiento del Estado en tanto garante del ejercicio de derechos, y de su carácter como proveedor de bienes y servicios, está en la base de la desconfianza de la ciudadanía hacia el Estado y hacia la política como

vehículos de cambio. Sin embargo, el Estado-nación aun conserva la centralidad a la hora de pensar la acción colectiva; los actores sociales se entrecruzan en su cotidianeidad, y las distintas formas que adopta la protesta social expresan su visión del presente, del pasado y de lo que buscan hacia el futuro, a la vez que manifiesta la búsqueda de nuevos valores, de otras formas de organizarse, de nuevas estrategias de representación y de otras formas de hacer política.

El progresivo debilitamiento del Estado-nación y de la política impuso limitaciones al poder político que se reflejan en los profundos cambios que atraviesa la política nacional, dado que actualmente, tanto los partidos como sus líderes se encuentran acotados en su capacidad de acción: la densidad y complejidad que adquieren los problemas sociales y económicos, y los condicionamientos que imponen los actores externos en un contexto de globalización, además de los agentes económicos locales altamente concentrados, actúan como restricciones que limitan las alternativas disponibles sobre los cursos de acción posibles. A ello hay que agregarle una fuerte dependencia respecto de los saberes técnicos, principalmente económicos, y consecuentemente respecto de los depositarios privilegiados de los mismos, que conforman una tecnoburocracia de nuevo tipo, con complejas vinculaciones con el mundo de la política. El debilitamiento de los criterios de solidaridad política, y el desdibujamiento de la identificación ciudadana en el ámbito nacional, ha colocado en dificultades al Estado al momento de legitimar sus políticas y de concitar adhesiones.

Pero si extendemos la mirada más allá de lo que sucede en el espacio nacional, podremos observar que esas transformaciones sustantivas que atraviesan el escenario en el que se desenvuelve la política, también están operando a escala global. La política tiende a rebasar la exclusiva referencia al espacio nacional y al Estado, con el consecuente impacto en las relaciones entre la representación social y la representación política. El Estado está perdiendo capacidad de regulación, mientras el mercado se va convirtiendo en un espacio privilegiado de la actividad política; la exclusión social sobre la apropiación de los medios productivos y sobre los productos del trabajo conduce a la pérdida del control sobre los fines estratégicos del trabajo social; los asuntos privados devienen públicos (la intimidad y la familia son campo de luchas por los derechos), mientras que lo público ha dejado de ser dominio exclusivo del Estado, a la vez que las organizaciones sociales y comunitarias se han transformado en escenarios de participación democrática y postulan la redefinición de lo público.

En este contexto, la pregunta que emerge es: ¿A qué Estado estamos haciendo referencia, y qué rol le cabe a la Sociedad en su conceptualización?; ¿Es posible generar cambios radicales a partir de la acción de los nuevos actores emergentes de la protesta social, contrapuestos o enfrentados a las estructuras estatales existentes?; ¿Es el Estado un Leviathán diabólico que, por encima de la Sociedad, se encarga de engendrarle problemas?; ¿O es apenas una *caja boba* que debería resolverlos? ¿Acaso es el garante de unas relaciones sociales contradictorias y conflictivas, que se limita a materializar su poder en las instituciones?

Las páginas que siguen constituyen un recorrido histórico y conceptual (arbitrario, por cierto, como lo es todo intento de encasillamiento), que intentará dilucidar estas preguntas, o al menos, generar otras nuevas que nos permitan (re) pensar

al Estado como categoría que emerge de prácticas sociales y políticas históricamente situadas, de las que formamos parte.

Ya desde el primer capítulo intentaremos desenmarañar la compleja trama que tiende a confundir *La Política* con *Lo Político*, comenzando por distinguir el ámbito propio de “la política” (como los mecanismos y formas mediante las cuales se establece un orden, y se organiza la existencia humana que siempre se presenta en condiciones conflictivas), de aquel relativo a la conceptualización de “lo político” (entendido como la capacidad de decidir sobre los asuntos de la vida en sociedad, como una cualidad de las relaciones entre los seres humanos que se expresa en la diversidad de las relaciones sociales), para situar la discusión acerca de *qué es el Estado* en el marco de la construcción social del orden político, retomando los planteos de Aristóteles y Platón.

En el segundo capítulo se revisan las diferentes conceptualizaciones y enfoques acerca de la problemática que invoca el binomio *Sociedad Civil- Estado* conjuntamente con el surgimiento histórico del Estado-nación moderno. Abordaremos las diferentes interpretaciones que estos vocablos han suscitado en la larga historia del pensamiento político y filosófico, en el marco de los contextos históricos que les dieron forma, con el objeto de entender de qué manera esos “vecinos conceptuales” han adquirido la forma actual de términos “antagónicos”. El punto 2a) aborda la construcción de la noción de Sociedad Civil, desde la perspectiva de (por orden de aparición): Maquiavelo, Hobbes, la tradición escocesa (Ferguson, Hume y A. Smith), Locke, y Rousseau. En el punto 2b) se plantea la “definitiva escisión” entre Estado y Sociedad Civil, a través de los escritos de Hegel, Marx, Gramsci, y Weber.

En el tercer capítulo se abordan las nociones de *Poder, Soberanía y Representación* en relación con las diferentes etapas de inicio y consolidación del Estado moderno. En el punto 3.a) explicaremos los conceptos de *Poder, Dominación y Legitimidad*. En el punto 3.b) analizaremos la *Soberanía* como noción relativa a las relaciones de “mandato y obediencia” que remiten a la idea de gobernar, pero también bajo la noción lockeana de “Comunidad constituida” relacionada con la noción de legislar, con el fin de abrir el debate sobre las implicancias del poder fundador constituyente de la sociedad. El punto 3.c) desarrolla los ejes de *Soberanía y Representación*, bajo la idea de que el Estado debe aportar una respuesta simultánea a dos problemas: debe “encarnar” el poder del pueblo, pero también darle forma a través de las instituciones y formas políticas de gobierno. Dado que las condiciones de puesta en práctica del principio representativo en las sociedades democráticas contemporáneas, ponen de manifiesto las débiles capacidades representativas de las instituciones políticas formales, ello explica la popularidad creciente de mecanismos alternativos (referendos, procesos de consulta popular, etc.), que arrinconan al Estado-nación y sus instituciones políticas tradicionales. Se abre así el debate acerca de la retirada del Estado como depositario excluyente de la soberanía, lo que será retomado en el capítulo sobre globalización.

El cuarto capítulo plantea algunas *aproximaciones teóricas a las nociones de Estado* vigentes, a través de un conjunto de definiciones útiles para aproximarnos al “problema” del Estado, en torno al cual se ha desarrollado la teoría política moderna. Así, analizaremos *qué es el Estado* profundizando las deas que lo describen: 1) como forma histórica; 2) como *Jano Bifronte*: Estado y Sociedad como rostros de una misma

entidad; 3) como conjunto de aparatos institucionales; 4) como escenario y como recurso; y 5) como dimensión subjetiva.

El quinto capítulo describe las características fundamentales de la transformación histórica del Estado, y abre desde el punto 1) la distinción entre *tipos históricos de Estado* y *formas de Estado*, y entre *crisis de Estado* y *crisis de una forma de Estado*. En el apartado 2) se analiza el período de transición entre el tipo de Estado feudal y el Estado capitalista moderno, en relación con los *factores materiales, ideológicos y políticos* presentes en la génesis del Estado Moderno. Luego se analizan las modificaciones operadas en las diversas *formas de Estado*: desde el punto 3) aparece el Estado-nación como primera construcción sociopolítica de la modernidad, y el Estado durante los siglos XVII al XIX (punto 4). Más adelante se analizan las modificaciones operadas en las *formas de Estado*, en sus variantes: *Liberal* en el siglo XIX (punto 5), su crisis y la emergencia del *Estado de Bienestar* en la primera mitad del siglo XX (punto 6); su eclosión, y el surgimiento del Estado Neoliberal- Neoconservador (punto 7), y las reconfiguraciones de la relación entre Estado y Sociedad en la actualidad (punto 8).

El capítulo sexto aborda el análisis sobre el papel del Estado en un mundo globalizado. Desde el punto 1) se problematiza la “*crisis del Estado*” en el contexto *global*. En el apartado 2) se esbozan algunas definiciones sobre el término Globalización. En el apartado 3.a) se analiza la *Globalización como proceso*, en relación con los problemas de legitimidad del Estado contemporáneo (crisis y debilitamiento del Estado, fragmentación y dualismo; crisis de representación y crisis de sentido cultural). En el punto 3.b) se analiza la *globalización como ideología*. El apartado 4) analiza la emergencia de los *Nuevos Movimientos Sociales*. En el punto 5) se plantean las grandes líneas del debate contemporáneo sobre el rol del Estado.

En el séptimo y último capítulo analizaremos el actual conflicto alrededor de las formas tradicionales de gobernar las sociedades, en relación con las fuertes transformaciones que atraviesan el Estado y la sociedad. En el punto 2) se presentan las categorías de *gobierno, gobernabilidad y gobernanza* para reflexionar sobre la situación actual del Estado Argentino, en relación con las ideas de democracia y representación. En el punto 3) se abordan las nociones de *sistema político y régimen político*, poniendo el foco en la necesaria articulación entre estos conceptos y el de *régimen social de acumulación*. Más adelante, el punto 4) analiza la *influencia del Estado en la conformación histórica de la sociedad argentina*, a través de un acotado recorrido por los diferentes modelos de Estado que han sido delineados tanto por las transformaciones sobre el régimen político de gobierno, como por aquellas ocurridas en el régimen social de acumulación, para terminar revisando, en el punto 5), el proceso de *reforma del Estado* y sus consecuencias sobre la reconfiguración de las relaciones de poder durante las últimas décadas. Dejamos para el final el intento por comprender de qué modo las *tensiones entre representación y participación* han hecho tambalear el gobierno del Estado en América Latina durante los últimos años (punto 6), y un *Epílogo* que pretende abrir el debate sobre la reconstrucción de la estatalidad, en relación con las ideas de orden y conflicto.

Cuando todavía resuena en la memoria colectiva el “Que se vayan todos”, es necesario asumir el desafío político permanente de ampliar los espacios de participación social e involucramiento ciudadano en las decisiones, porque sólo la socialización de los

escenarios y de las decisiones públicas podrá contribuir a redefinir el paradigma democrático en beneficio de todos.

1.- DESENREDANDO LA TRAMA: *LO POLÍTICO VERSUS LA POLÍTICA*

“Entendí entonces que la falla no estaba en quien, generosamente, le narra estas cosas, sino en el lenguaje. Nos guste o no, las palabras se han gastado sin pulirse, han perdido su primera y feliz capacidad de nombrar, de decir, de evocar. Y como si fuera poco, nuestra lengua profesional, la jerga sociológica, con su galimatías léxico, su cacofónica pedertería y su aspecto general de esperanto para oligofrénicos ha embrollado aún más las cosas”.

EMILIO DE ÍPOLA, “Necrosociológicas: Talcott Pitirim Gonçalves o la elocuencia de lo conciso”, en **Tristes Tópicos de las Ciencias Sociales**, 2006.

“La política es el arte de buscar problemas, encontrarlos, hacer un diagnóstico falso y aplicar después los remedios equivocados”.

GROUCHO MARX

Generalmente escuchamos, decimos, leemos, que “el Estado es una forma de organización política”. De acuerdo, pero ¿qué nos dice esa definición?; ¿Dice, realmente, algo concreto acerca del *estado de cosas* que hoy rodea nuestra concepción acerca de qué es el Estado?; ¿Qué distingue a esta forma de organización política de la que puede adoptar un partido político, un sindicato, o un movimiento social? ¿Acaso no son ellos, también, pero de otro modo, “formas de organización política”?

En la mayoría de los casos hemos incorporado la definición de Estado a través de los manuales y libros escolares, en los que este concepto suele aparecer asociado a tres componentes: Territorio, Población y Gobierno. El Estado suele definirse como “la **organización** jurídica de una **sociedad** bajo un **poder** de dominación que se ejerce en determinado territorio”. En esta conceptualización, el poder político se manifiesta a través de una serie de **normas** y de actos normativamente regulados; *lo político* aparece circunscripto al ámbito estatal o de las instituciones. La **población** y el territorio constituyen los ámbitos **personal** y espacial de la validez del orden jurídico; la ordenación jurídica bajo un poder de mando aparece como el elemento formal, mientras que la población y el territorio emergen como los elementos **materiales** del Estado. Pero de acuerdo a este enfoque, el Estado aparece como una entidad ahistórica, genérica, casi “natural”, más próxima a una expresión de deseo que relacionada con los procesos históricos concretos que le han dado forma al Estado. Más adelante avanzaremos sobre esta cuestión.

Por otro lado, cuando hacemos referencia a *la política* en nuestra vida cotidiana, solemos contemplarla reducida a los márgenes de la gestión política pragmática de los asuntos públicos, la que trabaja sólo en el ámbito real de las instituciones sociales. La política y lo político rara vez parecen involucrarse con nuestra vida cotidiana.

Comenzaremos entonces por aproximarnos a una (posible) definición de Estado, estableciendo una diferencia conceptual y vivencial de dos categorías distintas pero complementarias como son *la política* y *lo político*. Chantal Mouffe (1999) retoma los planteamientos de Canetti para explicar la diferencia entre estas dos categorías. *La política* hace referencia a los mecanismos, a las formas mediante las cuales se establece un orden, se organiza la existencia humana que siempre se presenta en condiciones conflictivas. *Lo político*, en cambio, se refiere a una cualidad de las relaciones entre las

existencias humanas y que se expresa en la diversidad de las relaciones sociales. Dice Mouffe: “Con ese fin [Canetti] propone distinguir entre *lo político*, ligado a la dimensión de antagonismo y de hostilidad que existe en las relaciones humanas, antagonismo que se manifiesta como diversidad de las relaciones sociales, y *la política*, que apunta a establecer un orden, a organizar la coexistencia humana en condiciones que son siempre conflictivas, pues están atravesadas por *lo político*”¹.

La primera denominación de **lo político** –desde la perspectiva de la cultura occidental–, aparece con los griegos, y remite a la idea aristotélica de que el hombre es un *zoon politikón*, un animal político; y que la virtud, la justicia y la felicidad sólo pueden alcanzarse socialmente, en relación con los demás, en la ciudad, en la polis. Afirmaba Aristóteles que *lo político* hace la diferencia específica que distingue al ser humano en medio de los seres que le son más cercanos, los animales. Lo político implica, entonces, la capacidad de decidir sobre los asuntos de la vida en sociedad, de fundar y alterar la legalidad que rige la convivencia humana, de tener a la socialidad de la vida humana como una substancia a la que se le puede dar forma.

En tanto que dimensión característica de la vida humana, lo político se actualiza cada vez que ésta debe reafirmarse en su propia esencia. **Lo político** entonces, es una cualidad que se construye, que emerge en toda interrelación humana.

En cuanto a **la política**, las definiciones clásicas tienden a describirla como el “ejercicio del **poder**” en relación a un conflicto de intereses que tiene en la **guerra** su máxima expresión, mientras que otras perspectivas contemplan la política en un sentido ético, como una disposición a obrar en una sociedad utilizando el poder público organizado para unos objetivos provechosos para el grupo. Así, las definiciones posteriores del término han diferenciado entre *poder* como forma de acuerdo y decisión colectiva, de *fuerza*, como uso de medidas coercitivas o la amenaza de su uso. Siguiendo a Thwaites Rey, “La política hace referencia a los asuntos comunes de la Polis, del colectivo capaz de definir sus reglas de interacción. Cualquier forma de organización de la vida en común, que establezca reglas para tomar decisiones que afecten a todos, es, por definición, política”².

Desde la perspectiva de Hannah Arendt, la política “se basa en el hecho de la pluralidad entre los hombres”³ (...). Para esta autora, la fórmula aristotélica de “*zoon politikon*” es equívoca, porque supone que la política es parte de la esencia del ser humano. Sin embargo, la política es un espacio de relación, es algo que está entre los humanos, no en ellos mismos sino en medio; es algo que puede ocurrir, o puede no ocurrir, entre ellos. En la práctica política se manifiesta la pluralidad social; pero, al mismo tiempo, se plantea el problema de generar y mantener un orden que permita la libre coexistencia. Ese orden sólo puede conservar su carácter de garante de la libertad en la medida en que haga posible la expresión de la pluralidad del mundo. Arendt afirma que el fenómeno originario de la política no es la dominación sino la libertad, entendida como capacidad de actuar dentro de la trama de relaciones sociales que

¹ Mouffe, Ch. (1999): **El retorno de lo político**, Paidós, Barcelona. P. 14

² Thwaites Rey (2004): **La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción**; Prometeo Libros, Buenos Aires, P. 59

³ Arendt, H. (1997): **¿Qué es la Política?** Paidós, Barcelona. P. 45

conforma la esfera pública. La razón de ser de la política es la libertad, y su campo de experiencia la acción⁴.

Ampliando estas ideas, la idea de *política* aborda en su reflexión y acción práctica los aspectos estructurales (formas de gobierno), los mecanismos (institucionalidad), y los procedimientos (formas en las que se legalizan y legitiman los dos anteriores), que permiten la organización y la convivencia de la sociedad. Estos tres aspectos son históricos y cambiantes, porque se constituyen en la construcción colectiva. La política es una expresión de lo político, en tanto se relaciona con el aspecto procedimental de este último, y centrará su ámbito de estudio en las objetivaciones macroestructurales (estructuras, mecanismos, procedimientos) que surgen de lo político.

Para finalizar este apartado, y aunque por lo general aparece asociada a la idea aristotélica del hombre como *zoon politikón*, no hay que olvidar que la noción de **lo político** asociado a lo humano también encuentra su fundamento en lo mitológico. Frente al complejo mundo de teorías en conflicto y de desacuerdos básicos, quizás convenga replantearse seriamente el sentido aristotélico de la primacía de la Política sobre todas las formas de la praxis social, y no resulte ocioso recordar el viejo mito de Prometeo que Platón relata en el *Protágoras*.

En la mitología griega, Prometeo es el amigo de los mortales. Sucedió que los dioses adjudicaron a Prometeo (*el Previsor*) y a su hermano Epimeteo (*el que Piensa Después*) la tarea de distribuir los dones a todas sus criaturas. Epimeteo tomó para sí el trabajo, dejando a Prometeo la tarea de la supervisar la tarea. A algunas especies les dio la fuerza, a otras la habilidad para esconderse, a otras les dio garras y alas, y todas las facultades y dones fueron bien esparcidos. Así fue como la supervivencia de todos los animales quedó asegurada. Pero cuando ya no quedaba nada, Epimeteo advirtió que ya no había dones para los hombres, criaturas desnudas, sin abrigo ni garras. Fue entonces cuando Prometeo concibió la idea de arrebatarse algunos secretos a los dioses para proveer con ellos al desguarnecido humano. Entonces, Prometeo robó a Hefesto y a Atenea la sabiduría de las artes junto con el fuego (ya que sin el fuego era imposible que aquella fuese adquirida por nadie o resultase útil) y se la ofreció como regalo al hombre. Más adelante, intentó penetrar en la Acrópolis, la morada de Zeus fuertemente custodiada por sus centinelas, para llevarse el secreto de la sabiduría política, pero fracasó. Entonces los hombres quedaron a la deriva, sin el conocimiento más preciado, el del arte político, y se vieron condenados a la guerra y a la dispersión. Más tarde, Zeus se compadeció y encargó a Hermes que les proporcionara el pudor y la justicia reparando, sólo en parte, aquella carencia eterna, producto de nuestra fallida constitución original. Así, el filósofo Protágoras concluye: cuando se trata de hablar de arquitectura, o en general de artes, todos aceptan que el consejo debe provenir de los expertos; pero en lo tocante a la política, a la justicia o al pudor, todos estamos convencidos de que nos asiste el derecho a opinar, y esto debe ser así, para que la existencia de la ciudad sea posible.

“Entonces Zeus, temiendo que nuestra especie quedase exterminada por completo, envió a Hermes para que llevase a los hombres el pudor y la justicia, a fin de que rigiesen en las ciudades la

⁴ Arendt, H (1997), Op. Cit, PP. 61-66.

armonía y los lazos comunes de amistad. Preguntó, entonces, Hermes a Zeus la forma de repartir la justicia y el pudor entre los hombres: "¿Las distribuyo como fueron distribuidas las demás artes?"

Pues éstas fueron distribuidas así: Con un sólo hombre que posea el arte de la medicina, basta para tratar a muchos, legos en la materia; y lo mismo ocurre con los demás profesionales. ¿Reparto así la justicia y el poder entre los hombres, o bien las distribuyo entre todos?. "Entre todos, respondió Zeus; y que todos participen de ellas; porque si participan de ellas sólo unos pocos, como ocurre con las demás artes, jamás habrá ciudades. Además, establecerás en mi nombre esta ley: Que todo aquel que sea incapaz de participar del pudor y de la justicia sea eliminado, como una peste, de la ciudad".

Platón, **Protágoras** p. 47-49

ACTIVIDADES

1) Para comenzar, responda individualmente las siguientes preguntas, de acuerdo a sus conocimientos previos y al sentido común:

¿Qué es y para qué sirve la política?; ¿Qué similitudes y diferencias hay entre la política y lo político?;

¿Qué es el Estado?; ¿Para qué sirve el gobierno?; ¿Qué es el poder, y cómo se relaciona con los términos anteriores?

¿Todos los Estados son iguales entre sí? ¿Qué es lo que los diferencia?; ¿Qué es y para qué sirve la democracia?

2) Luego, se sugiere que los estudiantes se reúnan en grupos para debatir sobre las definiciones anteriores. Cada equipo hará una puesta en común de sus ideas, confrontando las percepciones de cada miembro. Intenten arribar –por escrito– a alguna conclusión grupal con respecto a cada una de las definiciones.

3) Cada grupo deberá pensar qué otras definiciones de *lo político* y *la política* conoce.

a) Busquen ejemplos del uso de cada uno de estos conceptos en: **un diario; una revista; un programa de TV;** y en la **literatura en general**. Establezcan si, en cada caso, *lo político* y *la política* son utilizados en el mismo sentido o con significados diferentes.

Ejemplo de uso literario de los conceptos:

"**Política:** s.: Conflicto de intereses disfrazados de lucha de principios. Manejo de los intereses públicos en provecho privado."

"**Político.** s.: Anguila en el fango primigenio sobre el que se erige la superestructura de la sociedad organizada. Cuando agita la cola, suele confundirse y creer que tiembla el edificio. Comparado con el estadista, padece la desventaja de estar vivo."

Ambroce Bierce [1906] **Diccionario del Diablo**, Ed. Leviatán, 1998, P. 112

b) ¿Alguno/s de los ejemplos encontrados coincide/n con las ideas de lo político y la política a las que el grupo había arribado previamente?

c) Luego de este ejercicio, responda individualmente justificando sus respuestas: ¿se ha modificado su percepción original acerca de qué es *lo político*, y sobre qué es *la política*?

4) A menudo suele oírse la frase: "*La política es el arte de las cosas concretas*".

Postule argumentos a favor y en contra de esta argumentación, teniendo en cuenta las definiciones analizadas en este capítulo.

2.- SOCIEDAD Y ESTADO ENTRE EL PENSAMIENTO CLÁSICO Y MODERNO, O LA GUERRA DE LOS ROCES.

“(…) al expulsar la historia del pizarrón, podemos observar la escenificación de los debates que cruzan los siglos. También tiene sus riesgos. Cuando tratamos de analizar las respuestas que se han dado a las preguntas recurrentes de la política, corremos el riesgo de convertir a los clásicos en nuestros títeres. Se toma a un autor medieval, se extrae un pasaje en el que habla de las distintas funciones del gobierno y se le hace aparecer como un visionario, como un precursor de la teoría de la división de poderes. (...) Cuando se quiere reconstruir la historia de las ideas políticas a través de la santificación de un grupo de pensadores inmortales, el historiador tiende a pensar que sus clásicos tienen una respuesta a cada uno de los problemas esenciales, y que en cada uno de ellos hay una respuesta (así sea tierna) a las preguntas de siempre. Un párrafo puede servir para hacer que Maquiavelo se convierta en un teórico del multiculturalismo o que Montesquieu anticipe la respuesta debida a la amenaza terrorista”

JESÚS SILVA-HERZOG MÁRQUEZ: **Norberto Bobbio, el profesor vacilante**, marzo de 2004, [en] <http://www.letraslibres.com/index>

"Quien recurre a la sociedad civil como fórmula mágica pronto se encontrará con una fórmula vacía".

NORBERT LECHNER, "La problemática invocación de la sociedad civil", en **Espacios**, No. 4, abril- mayo, 1995, p. 7.

"La primera agrupación de hombres en un club marca la transición de la horda a la tribu"

JOSÉ ORTEGA Y GASSET, **El origen deportivo del Estado**, 1924

Introducción

El debate acerca de problemática que invoca el binomio Sociedad Civil-Estado ha sido pródigo en interpretaciones y enfoques diversos. Se trata de vocablos que tienen una larga historia en el pensamiento político y filosófico, por lo que guardan en sí toda la riqueza y complejidad de los contextos históricos y filosóficos que les dieron forma. En ese sentido, referirse al *Estado* y/o a la *Sociedad Civil* implica aceptar la vaguedad de esos términos cuyos confines son indefinibles, en la medida que resultan ser “vecinos conceptuales” que no siempre se excluyen mutuamente.

Las nociones de sociedad civil y del consentimiento individual como fundamento del Estado son ideas propias de la modernidad, ajenas a las tradiciones clásicas. Si bien estos elementos aparecían tanto en los escritos de Aristóteles y Cicerón como en los de Maquiavelo, será durante el período de la Ilustración europea, y en particular con el *Leviathán* de Hobbes, que se establecerá el consentimiento individual articulado sobre el *consenso* como piedras angulares de la fundamentación del Estado moderno.

Tanto Maquiavelo como los reformadores protestantes y los contractualistas tuvieron ante sí una sociedad en transformación, en la que las estructuras feudales iban cediendo su lugar ante el advenimiento del mundo burgués, pero en la que todavía no podían corroborar la magnitud del cambio, ni avizorar las formas que adquiriría la nueva organización social. Pero todos ellos contribuyeron a reflexionar sobre la cuestión del poder, el orden y el conflicto en la sociedad, lo que quedará instalado como preocupación central en el pensamiento moderno.

Desde el siglo XIX en adelante, las transformaciones de la sociedad se acelerarán vertiginosamente y las problemáticas suscitadas alrededor del Estado acentuarán el carácter conflictivo de las relaciones económicas y sociales; y junto al cambio de paradigma surgirán nuevas interpretaciones acerca de la sociedad y el Estado.

2.– a) **Hacia la noción de Sociedad Civil:**

Lo que natura non da, ¿El Estado lo presta?

La tradición aristotélica acerca del fundamento de la polis se sustenta en la idea de la especificidad de la política en la esfera que le es propia, es decir, en el ámbito opuesto al de la esfera del hogar, la familia y por ende la naturaleza⁵. Pero esa imbricación entre el “animal racional” y el *zoon politikón* que dominó el entramado conceptual de la teoría política antigua y medieval, esa idea de sociabilidad natural del hombre, comienza a desdibujarse con el advenimiento de la burguesía en ascenso, y su cuestionamiento de las relaciones jerárquicas y desiguales que subyacen a la idea de autoridad natural.

Los filósofos contractualistas revisarán estas tradiciones, pregonando que el Estado no surge de una génesis natural, sino de una construcción deliberada y consciente por parte de individuos abstractamente puestos en una situación hipotética o ficticia; esa es la “solución racional” a la suposición antropológica sobre la “insociabilidad” y el egoísmo naturales de los hombres, que permitirá pensar una noción de igualdad y libertad predicable a todos. Porque si bien el pacto que da origen a la sociedad opera como el fundamento jurídico-constitutivo del Estado, no es considerado como un hecho histórico, sino como una especie de condición, un “como si” sistemático cuya función es la de constituir un principio racional de legitimación del poder⁶.

Pero comenzaremos hablando de Nicolás Maquiavelo quien aparece como el antecesor más directo de una concepción de sociedad civil distinta a la de Estado. Maquiavelo puede ser considerado el primer filósofo político moderno en la medida que postula la autonomía de la política. En su libro *El príncipe* [1513], la palabra Estado

⁵ Hannah Arendt (1998:41 y ss.) señala la confusión que presenta la traducción latina del *zoon politikón* aristotélico como “ser social”, en la medida que ese concepto no atiende la discontinuidad radical entre la esfera pública y la esfera de lo hogareño que está presente en la acepción de los griegos. Aristóteles establece con claridad que la fundación de la polis fue precedida de la destrucción de las unidades organizadas basadas en el parentesco (la *phratría* y la *phyle*). De todas las actividades necesarias y presentes en las comunidades humanas, sólo dos se consideraron políticas y aptas para la *bios politikós*: la acción (*praxis*) y el discurso (*lexis*), de los que surge la esfera de los asuntos humanos, de la que todo lo meramente “necesario” o “útil” queda excluido de manera absoluta. Citado por Yarza (2005): “¿Ciudadanía postpolítica? El legado liberal y la despolitización” [en] **Revista de Ciencias Humanas y Sociales** v.21 n.47 Maracaibo ago. 2005. Ver también Bobbio, N. 2001.

⁶ Cifr. Yarza (2005). La autora destaca que en la *Filosofía de la Historia*, de I. Kant, el contrato originario es una “idea a priori” [...] una mera idea de la razón, pero que tiene indudablemente realidad (práctica), a saber, la de obligar a cada legislador a hacer leyes como si ellas pudiesen haber nacido de la voluntad reunida de todo un pueblo y para que considere a cada súbdito, en cuanto quiera ser ciudadano, como si hubiera estado de acuerdo con una voluntad tal”. **Volveremos sobre este punto en el Capítulo 3.**

aparece por primera vez en su sentido actual; *lo Stato* se convierte en un sustantivo abstracto con una significación similar a la de polis para los griegos y de civitas para los romanos, es decir, como comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremo en su orden.

Maquiavelo circunscribe el Estado al ámbito de la política, lo que significa que ésta debía entenderse como ciencia (y como ciencia de Estado). Así es como la política aparece como disciplina autónoma, un campo de conocimientos específicos liberado de cualquier tipo de dependencia o subordinación respecto de otras disciplinas (como pudieron ser la teología en la Edad Media, o la ética en algunos planteamientos antiguos como el de Aristóteles), y toma el carácter de una dimensión distinta de la realidad existente. La política es creación, arte, algo inventado, que no pertenece al terreno de lo “natural”. Maquiavelo observa el Estado como quien observa un hecho cuya base es la naturaleza humana, pero no como un hecho natural, sino como un producto de la acción humana históricamente configurada: en suma, un “artificio”. Por eso la política es una técnica, y se puede enseñar como tal, y de igual forma que la medicina y el derecho, es fundamentalmente experiencia. El olvido de este hecho hace que no se aprovechen suficientemente las enseñanzas de la historia, tal como plantea en los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* [1531].

Maquiavelo no busca necesidades naturales detrás de las relaciones sociales, por lo tanto no hay una ley superior a la que deba adecuarse la acción política, sino que ella misma es creadora de la ley. El Estado es considerado el máximo poder que se ejerce sobre los habitantes, y el poder no es otra cosa que el dominio sobre los demás hombres. Tampoco hay en sus escritos una oposición ni tácita ni explícita entre individuo y sociedad, como la hay en Hobbes, quien sostiene que en tanto el hombre está en condición de mera naturaleza, que es condición de guerra, el apetito particular es la medida del bien y del mal, situación que se superaría en el estadio social. Para Maquiavelo la guerra siempre acecha, forma parte de la realidad política, y el apetito del individuo nunca queda anulado por una instancia superior. El acuerdo entre los hombres no se presenta como un “pacto”, sino como una proporcionada correlación de fuerzas que se hace más constante y duradera con el imperio de la ley, que también es, a su vez, fuerza (aunque no fuerza física). A la perpetuación del imperio de la ley coadyuva el temor de los súbditos a su infracción, siendo la religión uno de los máximos factores de apoyo al temor que fundamenta la seguridad del estado.

Por otro lado, todos los teóricos contractualistas desde el siglo XVII en adelante, pretendieron definir la constitución del poder político como una “superación” de una naturaleza humana que tiende a la autodestrucción –el hombre en *estado de naturaleza*. La tradición iusnaturalista moderna introduce el carácter instituido o artificial de la Sociedad Civil (*machina machinarum* de Hobbes), como antítesis (y no continuación) del estado de naturaleza, constituida gracias al acuerdo de los individuos para salir del mismo. Así es como en *Leviathán* [1651] Thomas Hobbes desarrolla la idea de que la sociedad y del Estado permiten controlar –o inclusive eliminar– la inseguridad, favoreciendo el desarrollo de las artes, la industria y una cierta felicidad de los hombres.

Para Hobbes el carácter convencional del Estado no sólo significa que éste es creado por medio de pactos –de algunos o de todos–, sino que además éstos derivan de las expectativas futuras que cada hombre tiene, sobre la base en sus experiencias

pasadas. La hipótesis del “pacto de todos con todos” supone que la situación de los hombres llega a un punto en que no tomar parte en el pacto sería más perjudicial que tomar parte en él, y dado que los hombres naturalmente buscan su felicidad, pactan. Para todos, hacerlo es un acto racional.

Hay que mencionar también a los filósofos de la tradición escocesa (como Adam Ferguson, David Hume y Adam Smith). Ferguson escribe *Un Ensayo sobre la historia de la Sociedad Civil* [1767], donde aparece el elemento central del concepto *civilis* no como adjetivo de *civitas* (condición política) sino de *civilitas* (condición civilizada), con lo que la expresión “civil society” connota el progreso histórico que representa el paso de las sociedades primitivas al estado civilizado caracterizado por la institución de la propiedad privada, el intercambio y el Estado.⁷

Para John Locke en cambio, toda obligación política está fundada en el consentimiento de los miembros de la sociedad, porque a diferencia de lo que sostenía Hobbes, los individuos libres que dan origen a la sociedad no se someten irreversiblemente al Estado. En este autor aparece prefigurado uno de los rasgos significativos predominantes de la noción de sociedad civil: la de referir “a una sociedad total dentro de la cual las instituciones no-políticas no están dominadas por las políticas y no asfixian tampoco a los individuos”⁸.

En su *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil* [1690], Locke enuncia su noción de sociedad civil enfrentándose intelectualmente tanto a Hobbes, el gran teórico del absolutismo, como a Sir Robert Filmer el gran defensor del derecho sagrado de la realeza. En sus propias palabras: “(...) la monarquía absoluta, que algunos hombres consideran el único tipo de gobierno del mundo, es por cierto incompatible con la sociedad civil, y excluye todo tipo de gobierno civil”⁹. Entonces, el poder que no está asentado en la legitimidad que le confiere el consentimiento de la sociedad civil, no es poder legítimo, sino lisa y llanamente despotismo. Así es como Locke contribuye decisivamente a legitimar los logros de la revolución inglesa de 1688 que consolida la soberanía del Parlamento, establece los límites del poder real y asegura, al mismo tiempo, la independencia del poder judicial.

Pero es en la correlación entre sociedad civil y legitimidad del poder donde reside el gran aporte de Locke: “Aquellos que están unidos en un cuerpo y tienen una ley común establecida y una judicatura a la cual apelar, con autoridad para decidir las controversias entre ellos y castigar a los ofensores, forman entre sí una sociedad civil”¹⁰. Para Locke el poder tiene como misión asegurar la protección y la defensa de los derechos de los individuos libres que constituyen la sociedad civil, mientras que la existencia de una autoridad legítima es lo que distingue el estado de libertad natural del estado de sociedad organizada.

Frente al liberalismo de Locke, y la idea de estado de naturaleza de Hobbes, se desarrolló la teoría democrática de J. J. Rousseau, para quien una sociedad basada en

⁷ Bobbio, N. (2001): **Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política**. FCE, México.

⁸ Ernest Gellner, **Conditions of Liberty**, citado por Fernández, O. (1997): “Los avatares de la noción de sociedad civil”, [en] **Boletín Electoral Latinoamericano** No. XVII, enero-junio, Pp. 79-96.

⁹ John Locke, (2003) **Segundo Ensayo sobre el Gobierno civil**. Losada, Buenos Aires. P. 66

¹⁰ Idem, pág. 64.

fuertes desigualdades sociales (como lo era Francia en el siglo XVIII) era irracional, contraria a la naturaleza humana, y opuesta a la libertad. Así fue como reemplazó el individualismo lockeano por el concepto de comunidad solidaria basada en la voluntad general. En su obra cumbre en materia de filosofía política, *El Contrato Social* [1762], Rousseau critica la teoría contractualista centrada en la naturaleza del pacto y su significado; para este autor el contrato social surgió como forma de controlar los conflictos que se derivan de las desigualdades sociales, y no, como sostenía Hobbes, para protegerlos del estado de naturaleza. En consecuencia, la sociedad no era el resultado de un contrato basado en la agregación de los intereses individuales, como afirmaba Locke, sino que constituía un vínculo real entre los ciudadanos organizados en comunidad; la sociedad es una asociación con personalidad moral y colectiva.

La idea de voluntad general expresa la imagen de que el cuerpo social, como persona moral que es, igual que como todo individuo, ha de poseer un alma que lo anime, una “voluntad”, que no puede ser sino general. El pacto social crea los lazos de solidaridad que unen a cada uno con todos, y a la vez con ninguno en particular. La voluntad general nace del conjunto, como un juicio colectivo, asegurando al individuo su libertad al someterlo sólo al conjunto. Desde esa perspectiva, la única obediencia legítima es a las leyes que surgen de la voluntad general, y la soberanía pertenece al pueblo como cuerpo social¹¹. El resultado de este pacto, la entrega total de todos a todos, es el pueblo soberano, el conjunto de ciudadanos que constituyen el poder, la *sociedad política* o el Estado.

De manera que el surgimiento de la sociedad civil en cuanto tal, se produce en el contexto de las transformaciones que acompañan el nacimiento del mundo burgués: la afirmación de derechos naturales que pertenecen al individuo y que como tales restringen la esfera del poder político; el descubrimiento de un campo propicio para el desarrollo de las relaciones interindividuales –como las relaciones económicas– que se autorregulan sin necesidad de intervención estatal; y la dilatación del derecho privado mediante el cual los individuos ajustan sus acciones de acuerdo con sus intereses particulares¹². En ese contexto se consolidará, desde una perspectiva teórica, el énfasis en la separación entre la Sociedad Civil y el Estado.

2.- b) Hacia la “definitiva” escisión entre Sociedad y Estado: *Vicios privados, virtudes públicas*

El desplazamiento de la noción de Sociedad Civil desde lo genéricamente organizativo hacia lo económico- social reaparecerá en la formulación de G. F. Hegel acerca de la sociedad civil, que más tarde continuará Karl Marx. Hegel fue quien planteó por primera vez y de manera sistemática, la tensión entre la dinámica polarizante y excluyente de la sociedad civil (en realidad de la economía capitalista), y

¹¹ Para Rousseau la cláusula esencial del contrato es la entrega de todos los derechos de cada uno a la comunidad, y este es el único requisito para crear la asociación; pero no estamos ante la expresión de la mayoría de las voluntades particulares individuales, sino que en cada uno de nosotros se puede reconocer la voluntad general a través del examen racional. Así con el voto mayoritario se sabe si una ley es conforme a ese *querer común* que representa la voluntad general, y que “es inmanente y completo en cada uno de nosotros”. El principio de las mayorías es condición de la validez, pero no puede asegurar la justicia; sólo el fin y el contenido de las normas validas darán un paso hacia la justicia.

¹² Yarza, C. (2005) P. 5

las pretensiones integradoras y universalistas del Estado burgués; “Hegel es el primer teórico político de la sociedad burguesa que plantea una visión de la sociedad civil estructuralmente escindida en clases sociales cuya incesante dinámica remata en una irresoluble polarización”¹³.

Hegel postula en los *Rasgos fundamentales de la filosofía del derecho* [1821] que los Estados de la antigüedad –tanto los despóticos de Oriente como los de las ciudades griegas– no contenían en su seno una sociedad civil, y que su descubrimiento pertenece al mundo moderno¹⁴. Para Hegel la esencia del Estado moderno consiste en que lo universal sea fusionado con la plena libertad de sus miembros particulares y con el bienestar individual, para que así los intereses de la familia y de la sociedad civil deban concentrarse en el Estado y el fin universal no pueda desarrollarse sin el conocimiento y voluntad de sus partes integrantes, cuyos derechos deben ser siempre mantenidos. Así lo general debe alcanzarse pero, por otro lado, la subjetividad debe obtener su pleno y vital desarrollo. Solamente cuando estos dos momentos coexisten en su propia fuerza, puede considerarse al Estado articulado y genuinamente organizado¹⁵.

Para que el Estado pueda alcanzar su realización plena, es decir, la de una organización que permita a los individuos alcanzar sus intereses tanto particulares como generales, es necesario pasar del ámbito institucional de la familia al espacio de la sociedad civil. En ese espacio adquiere particular importancia la figura de la corporación: “La corporación es la segunda raíz, la raíz ética del Estado ahondada en la Sociedad Civil, después de la familia”. La modernización implica entonces un progresivo debilitamiento de los lazos sociales tradicionales, entre los cuales sobresalen los familiares. De acuerdo con Hegel, “la Sociedad Civil arranca al individuo de este lazo, aleja unos de otros a los miembros de este vínculo y los reconoce como personas autónomas”. El diagnóstico de Hegel es terminante: “El individuo se ha tornado hijo de la Sociedad Civil, la cual tiene tantas pretensiones respecto a él, como derechos tiene él respecto a ella”¹⁶.

Hegel sintió la necesidad de resolver el hiato entre lo individual y lo social al postular para el Estado unas funciones ético-políticas que superasen a la mera regulación de las relaciones sociales e interindividuales en el seno de la sociedad civil. “Si bien la agenda política de los Estados capitalistas priorizaba la separación de poderes, el Estado mínimo, o una democratización sin peligros para las clases dominantes, funciones todas que sin dudas las filosofías del liberalismo político cubrían normativamente, sin embargo éstas dejaban vacante la importante función ideológica de consagrar el ‘todo social’ resultante como una expresión de universalidad. En este

¹³ Borón, A. (2000: 304-305), **La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx**. CLACSO, Buenos Aires. Cap. XI. Y sigue: “Por supuesto, todas las grandes cabezas reconocieron antes de Hegel la existencia de clases sociales, y en algunos casos, como en Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Moro, Locke y Rousseau, esos análisis fueron extraordinariamente perceptivos y lúcidos. Pero sólo Hegel, parado desde las alturas que le proporcionaba la constitución de la sociedad burguesa, supo teorizar sobre el carácter irreconciliable de las contradicciones clasistas aun cuando su sistema teórico no fuese capaz de desentrañar las razones profundas de este antagonismo. Para eso sería necesario esperar al aparición de Marx”.

¹⁴ G. F. Hegel (2000): **Rasgos fundamentales de la filosofía del derecho**. Biblioteca Nueva, Madrid. Ver parágrafos 182 (pág. 251), 185 (pág. 253) y 206 (pág. 267-268).

¹⁵ Idem, adición al parágrafo 260, pág. 309

¹⁶ Hegel, G. F. **Filosofía del Derecho**, Citado por Fernández, O (1997:4)

sentido, Hegel puede ser visto como la síntesis (...) al haber logrado solventar una imagen del Estado burgués por encima de los antagonismos de clase y neutral respecto de los sórdidos intereses materiales; una construcción más esbelta, capaz de diluir el carácter clasista presente en la sociedad civil con un manto de fines trascendentales”¹⁷.

Los fines trascendentales encarnados en el concepto de Estado hegeliano serán retomados por Karl Marx en la *Crítica del Derecho del Estado de Hegel* [1843], en la que Marx arremeterá contra la abstracción de la concepción burguesa del Estado hegeliano, y contra el fenómeno socio-histórico de lo que Marx denominará la “alienación política”. En efecto, mientras Hegel analiza cómo la esfera política se desarrolla en un “más allá” de las otras esferas materiales, esto es, en la enajenación y la abstracción de la contradicción real, Marx considerará en *Sobre la cuestión judía* [1844], que la Revolución Francesa, y la emancipación política que de ella emana, aunque representen un gran progreso de la época, no constituye una emancipación del hombre real sino la emancipación que la clase burguesa, en tanto clase revolucionaria, ha legado al mundo: una liberación, por ende, limitada y contradictoria (Marx, *Escritos de Juventud* [1842]). La emancipación política, y la propia existencia del Estado político que surgen de esa revolución, han neutralizado políticamente las desigualdades y diferencias que antes eran abiertamente políticas. En adelante, afirma Marx, el Estado descansará sobre las diferencias concretas (de clase, de nacimiento, de cultura, de ocupación); el “idealismo del Estado político” y de la ciudadanía política es posible porque el “materialismo de la sociedad civil” ya ha hecho su trabajo. Ese es el contenido estrecho de la emancipación política, su específica abstracción: los derechos proclamados en la Revolución (libertad, igualdad, propiedad privada, seguridad) no son los derechos del hombre real sino del individuo aislado, de esa existencia disociada de la sociedad y replegada sobre sí misma que hace las veces de fundamento de la sociedad burguesa, mientras que a la condición ciudadana, –formalmente extensible a todos los miembros de la comunidad– le queda una soberanía imaginaria; así, en tanto el hombre es despojado de su vida real como individuo, es dotado de una “generalidad irreal” como ciudadano.¹⁸

Para Marx, la política debe explicarse partiendo del análisis de las relaciones económicas concretas y de su desarrollo histórico (y no a la inversa). En su *Contribución a la Crítica de la Economía Política* [1859], Marx expone algunos de los fundamentos teóricos sobre la relación entre el Estado y la Sociedad. Allí describe dos esferas: la esfera de la producción, la estructura económica, que es el mundo de las actividades económicas o sea el de la sociedad civil. La segunda es la esfera de la superestructura, que es lo que se conoce como sociedad política o Estado. Esta esfera es el “edificio jurídico y político” que se levanta sobre la estructura económica, y su función más importante es velar y garantizar la seguridad y la reproducción del sistema capitalista. Si bien las formas burguesas guardan las apariencias de imparcialidad y de instituciones “neutras”, Marx las considera como una extensión de la dominación burguesa sobre los sectores sociales oprimidos y explotados.

Es por eso que en el diagnóstico de Marx sobre el desarrollo histórico del capitalismo occidental, la noción de sociedad civil aparece claramente localizada en la base económica de las sociedades que analiza. Así como afirma Marx que “la anatomía

¹⁷ Borón 2001, citado por Yarza (2005)

¹⁸ Cifr. Yarza (2005).

de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política”¹⁹, también señala claramente su contenido: “Incluye el conjunto de las relaciones materiales de los individuos en el interior de un estado de desarrollo de las fuerzas productivas. Incluye el conjunto de la vida comercial e industrial de una etapa”²⁰. “El contenido económico aparece reiterado y su función aparece redoblada, en la medida en que Marx atribuyó a la base económica una función determinante. El componente extraeconómico de la sociedad civil, esa dimensión institucional que desbordaría lo estrictamente económico y que había sido apenas olfateada por Hegel, queda en Marx otra vez relegada. Así parece haberlo comprendido Antonio Gramsci, cuando realiza, como lo ha repetido insistentemente Norberto Bobbio, una relectura unilateral de ese concepto, a partir de la obra de Hegel”²¹.

Antonio Gramsci, uno de los más agudos pensadores del siglo XX, reintroduce el contenido ético en la noción de sociedad civil, al destacar la importancia de la actividad educativa y cultural que tiene lugar en el ámbito de lo estatal y que contribuye a elevar –de manera diferenciada– la formación de los ciudadanos.

La elaboración que Gramsci hace de la noción hegeliana de sociedad civil, lo lleva a convertir ese concepto originalmente difuso, en una categoría útil para el análisis socio-político. Así, introduce una distinción tipológica que opera entre lo que él denomina las sociedades orientales y las occidentales. Observa que en las primeras, “el Estado era todo, la sociedad civil era primitiva y gelatinosa”, mientras que en las segundas, la sociedad civil se había convertido en “una estructura muy compleja y resistente a las ‘irrupciones’ catastróficas del elemento económico inmediato (crisis, depresiones, etc.)”. Comparó entonces las superestructuras de esa sociedad occidental con las trincheras en la guerra moderna, detrás de las cuales, aun cuando fueran destruidas por la artillería enemiga, permanecía firme una línea defensiva constituida por un sólido sistema organizativo-industrial, en condiciones de reproducir el aparato militar y lanzar a la batalla nuevos ejércitos. Así fue como escribió que “en Occidente entre Estado y sociedad civil existía una justa relación y bajo el temblor del Estado se evidenciaba una robusta estructura de la sociedad civil. El Estado era sólo una trinchera avanzada, detrás de la cual existía una robusta cadena de fortalezas y casamatas”²².

Gramsci ubica este sistema de dominación después de 1870, cuando se complejiza el sistema social y productivo y se readapta el Estado en una estructura capaz de interrelacionarse con la sociedad civil de una forma más eficaz. El Estado comienza a penetrar en la sociedad civil y en el interior de ésta, las masas se organizan en grandes partidos y sindicatos; comienzan a erigirse numerosas instituciones que median la relación entre las masas y el Estado- gobierno.

¹⁹ Marx, K: **Contribución a la Crítica de la Economía política**, original de 1859. Citado por Fernández, O. (1997:4)

²⁰ Karl Marx y Friedrich Engels, **La ideología Alemana**, citado por Fernández, O. (1997:5)

²¹ En ese sentido, Fernández (1997:11) destaca la síntesis de Portelli H. "Partiendo los dos de la obra de Hegel, Marx y Gramsci evolucionaron en sentido opuesto: el primero de ellos entendió la noción hegeliana de 'sociedad civil' como el conjunto de las relaciones económicas, el segundo la interpretó como el complejo de la superestructura ideológica" (Portelli, 1972:13).

²² Gramsci, A. (1993:136): **La política y el Estado Moderno** (original de 1949). Ed. Planeta- Agostini, Barcelona. Todas las frases entrecomilladas del párrafo corresponden a la página 136.

Si para Gramsci el Estado representa el momento político a través del cual se ejerce la coerción para conservar el poder, el Estado es, a la vez, “todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados”.²³ De esta manera diferencia claramente, dentro del Estado, la *sociedad civil* de la *sociedad política*; la sociedad política es el ámbito de lo público, lo político-jurídico, la coerción; la sociedad civil el de lo privado, de las relaciones “voluntarias” y la construcción de consenso. Ambos términos aparecen ligados en una célebre ecuación: “(...) En la noción general de Estado entran elementos que deben referirse a la noción de sociedad civil (en este sentido, se podría decir que el Estado es igual a la sociedad política más la sociedad civil, es decir, la hegemonía reforzada por la coerción).”²⁴ Dentro de la categoría de sociedad civil, Gramsci incluye así la multiplicidad de instituciones “privadas” (escuelas, iglesias, órganos de prensa) que aparecen como parte fundamental del sistema de dominación burguesa, en tanto corresponden a la función de *hegemonía cultural y política* que el grupo dominante ejerce sobre toda la sociedad. Esta función de conseguir consenso y legitimidad en la estructura de dominación, está basada en la posibilidad efectiva de recurrir a la fuerza como última instancia, pero esta prerrogativa, que sólo pertenece a la *sociedad política*, se encuentra oculta. El sistema funciona como si esta última potestad de la dominación no existiera, y esta combinación hace que el poder que ejercen los sectores dominantes sea muy efectiva. Es por medio de la definición de *hegemonía* como dirección política y cultural, que se pueden descifrar las complejidades que la sociedad occidental presenta a los sectores revolucionarios. Ya no sólo se trata del Estado en su función de “comité de negocios de la burguesía” como lo definiera Marx a mediados del siglo XIX, sino de una sociedad civil con todo su complejo institucional privado que aporta a la dominación y a la producción de ideología.

Por otro lado, si en el pasado la teorización en la que había estado envuelta la noción de sociedad civil podía tener consecuencias o derivaciones políticas, en el caso de Gramsci esta idea va más allá, y se inscribe abiertamente en un programa político. Porque el gran aporte de Gramsci en torno a la noción de sociedad civil lo constituye la explicitación de su significado y de su valor estratégico en la lucha política. Animado por el propósito de contribuir a la transformación revolucionaria de las sociedades occidentales, e inspirado en la supuesta ineluctabilidad del pronóstico marxista, pero consciente, al mismo tiempo, de las notables diferencias que distinguían a las sociedades europeas occidentales de la Rusia zarista que había hecho posible la Revolución de 1917, Gramsci propone una estrategia política distinta, y para ello recurre a la metáfora militar con el fin de destacar la desigual importancia estratégica que en un caso o en otro puede adquirir la sociedad civil. Gramsci privilegia el combate político que se libra en el interior de la misma sociedad civil: la *guerra de movimiento*, fundada en el asalto rápido y efectivo, debe ceder el paso a la *guerra de posiciones*, que, en este caso, debe buscar la conquista de ese consentimiento y esa aquiescencia del grueso de la ciudadanía, mediante las armas del convencimiento y la persuasión. Esto constituye, a los ojos de este autor, un trabajo lento e irremediamente difícil. En ello reside el reconocimiento inequívoco de la importancia y solidez de la sociedad civil en las sociedades occidentales, y de la resistencia que al mismo tiempo esta ofrece a todas

²³ Idem, pág. 149

²⁴ Ibidem, pág. 178.

aquellas tentativas de cambios revolucionarios, precipitados o violentos, que se han generado incluso en períodos de crisis agudas o prolongadas.

El Estado y la sociedad civil son los encargados de desarrollar y volcar hegemonía sobre los individuos; por ese motivo para Gramsci no resulta suficiente tomar el Estado por la fuerza, dado que después existe toda una serie de instituciones a las que es necesario dominar o liderar para que la estrategia revolucionaria llegue a su objetivo final. En realidad Gramsci propone una inversión de la estrategia revolucionaria: primero se debe dar la batalla en el seno de la sociedad civil mediante la construcción de una trama discursiva política y social propia; más adelante, el grupo revolucionario debe liderar a los sectores sociales con los que es afín, es decir, debe ser dirigente antes de conquistar el poder. Conseguido ese objetivo, podrá convertirse en dominante sobre toda la sociedad (incluidos los grupos enemigos), y a la vez, continuar dirigiendo a los sectores aliados y afines. Así surge la noción de *Estado ampliado*, alrededor de la idea de interrelación entre el Estado y la sociedad civil, conformando una totalidad compleja en donde se genera la hegemonía política.

En la medida que la modernidad representa, históricamente, la consolidación del poder a través de una síntesis que aleja de los individuos la capacidad de coacción, y transforma al poder en un atributo trascendente encarnado en el Estado (a través de su plexo normativo), será en los trabajos de Max Weber –a quien debemos la definición de Estado más duradera y habitual en el análisis socio-político– donde esta perspectiva se verá reforzada.

Weber rompe con el concepto clásico de política aristotélico, al señalar que lo específico de la política no son los fines que busca, imposibles de definir objetivamente, sino los medios con que opera (la violencia). En su obra *Economía y Sociedad* [1922], dice: “El Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico, que lo mismo que toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física.” (...) “En el pasado, las asociaciones más diversas, empezando por la familia, emplearon la coacción física como medio perfectamente normal. Hoy, en cambio, habremos de decir: el Estado es aquella comunidad humana que al interior de un determinado territorio –el concepto de territorio es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única del ‘derecho’ de coacción.”²⁵

Las instituciones del Estado reclaman para sí el ejercicio de la acción del poder y el ser la única fuente de regulación de la fuerza entre los ciudadanos de un territorio; y el monopolio legal (y legítimo²⁶) de la violencia se explica en toda su extensión, en su territorialidad, en la medida en que se diferencia de otras asociaciones o grupos. Esas instituciones encarnarán en el poder “organizador” que detenta la burocracia; porque la

²⁵ Weber, M. (1998: 1056)

²⁶ Para Weber el concepto de *Legitimidad* está en directa relación con el otorgamiento del consentimiento; debe ser entendido, esencialmente, como “creencia” en la bondad del poder por parte de los ciudadanos, y como “pretensión” por parte de los dominadores de obtener obediencia merced a la supuesta razón que les asiste para mandar y, por tanto, encontrar respuesta a sus mandatos. **Ampliaremos este punto en el Capítulo 3.**

modernidad implica la aparición de una sociedad institucionalizada, basada en una organización burocrática.

La burocracia, para Weber, es el pilar fundamental del moderno Estado de derecho, en la medida que permite diferenciar la esfera político-administrativa de otras esferas o niveles (como la religiosa o la económica); en este sentido cumple un papel racionalizador. La violencia del Estado moderno es “legítima” en la medida en que se diferencia claramente de la violencia feudal indiscriminada. Si existe un estado de derecho, necesariamente debe existir una burocracia que dé sentido y estructura organizativa a la ley. Allí emerge la figura del burócrata; y si la ley es abstracta, impersonal e igualitaria, el burócrata también debe serlo: desligado de todo interés personal, reclutado por un procedimiento objetivo basado en el mérito, se convierte en el instrumento eficaz de la ley. De ahí que ese “ethos” burocrático (racionalidad e impersonalidad) impregne las sociedades modernas. La burocratización es “la nueva servidumbre”, porque es la servidumbre de la ley, en tanto es la organización eficiente por excelencia, llamada a resolver racional y eficientemente los **problemas** de la sociedad. La organización burocrática está diseñada para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada, ni más, ni menos.

Esta forma de organización burocrática muestra el desenvolvimiento de facto que implica el hecho de ser monopolio legal de las fuerzas sociales. En otras palabras, el Estado adquiere su más concreta realidad con el ejercicio de ese poder central por medio del aparato burocrático. Weber lo expone del siguiente modo: “En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil”²⁷. Por lo tanto, la dominación del Estado moderno se funda en la cotidianidad de la práctica burocrática. Así es como aquello que en el ámbito de las relaciones económicas se entiende como monopolio, y que en Hobbes constituía la transferencia de un derecho, se transforma ahora en una práctica cotidiana que organiza y distribuye las fuerzas al interior de un territorio.

En tanto Weber define el Estado como un conjunto de instituciones distintivas y relativamente centralizadas que se arrogan el monopolio de la violencia colectiva de una sociedad sobre un territorio determinado, condensa, de ese modo, los elementos institucionales y funcionales del orden estatal, y al mismo tiempo, los diferencia de las meras actividades de gobierno y representación de los intereses sociales. A partir de esta conceptualización irán tomando cuerpo algunas de las principales cuestiones que rodean el problema de la autonomía estatal, relacionadas, básicamente, con la defensa weberiana de la irreductibilidad de la política a la economía. Porque la definición de Estado moderno constituirá la base para una teoría de la modernización caracterizada por el desarrollo de criterios racionales de eficacia en la administración, los que tomarán cuerpo en una burocracia relativamente divorciada de los sujetos sociales y crecientemente impuesta sobre ellos.

Weber reconocía la inevitabilidad del conflicto social, sin aceptar que el determinante de ese conflicto fueran las estructuras de producción de la sociedad. Para este autor, las *clases sociales* son sólo una de las formas de la estratificación social,

²⁷ Weber (1998), Op. cit., P.1060.

atendiendo a las condiciones de vida material, y no constituyen un grupo consciente de su propia unidad más allá de ciertas condiciones de vida. Los *grupos de estatus*, por otra parte, se distinguen por su modo de consumo y por sus prácticas sociales diferenciadas que dependen a la vez de elementos objetivos y de otros puramente subjetivos como la reputación. Es decir, la estratificación de la sociedad debe conceptualizarse en función de la relación de los individuos con los medios de distribución de las “oportunidades de vida” (y no con los medios de producción material). Desde esa perspectiva, el poder social se derivaba de la capacidad de los individuos y grupos para acaparar poder y estatus social; luego, el poder y el estatus en una sociedad estratificada, podían tener una base económica, pero también podían tener una base intelectual, religiosa, profesional, o de otro tipo.

Del debate entre las riquísimas tradiciones intelectuales iniciadas por Marx y Weber sólo rescataremos aquí la visión conflictiva de la sociedad que se expresa en ambas posiciones. Si para el primero la democracia liberal sólo esconde y disimula la explotación social, y el conflicto de clases era inevitable al menos mientras no se pusiera fin a la explotación inherente al sistema de dominación en una sociedad capitalista, en el caso de Weber, la democracia liberal será un mecanismo capaz de organizar las tensiones y contradicciones que para él eran inherentes a cualquier formación social. Cualquier relación social compleja, decía Weber, es necesariamente una relación de dominación, una relación de poder marcada por el conflicto real y potencial entre dominadores y dominados. Desde esta perspectiva, el orden solamente es posible a través del ejercicio de la coerción, o de la constitución de estructuras de poder legitimadas.

Finalmente, puede decirse que desde la obra de Weber se despliega un tránsito que opera en un sentido diferente al que hemos recorrido hasta aquí: el que va *desde lo estatal a lo civil*. En sus escritos puede observarse cómo la conectividad entre una y otra esfera se explicita y se concretiza mediante la figura de la dominación burocrática. Y en el desplazamiento desde el Estado como monopolio legal de la violencia, al Estado como dominación burocrática, ese “divorcio” entre Estado y Sociedad Civil adquiere una nueva dimensión. Porque, como señala Silva Prada, los trabajos de Weber “permiten observar el tránsito entre la norma y la normalización, entre la ley y el proceso de interiorización de ella. La sociedad civil aparece así como una construcción basada en la proliferación de la estructura burocrática que se expande por todas las instituciones, las cuales acogen este tipo de administración de relaciones. Esta expansión o proceso virulento de reproducción de dominación burocrática será necesaria para comprobar la tesis foucaultiana de la disciplinización de la sociedad civil; sin este primer desplazamiento o transformación no podríamos entender la conectividad existente entre lo estatal y lo social”²⁸.

En suma, la riqueza de los conceptos de Estado y Sociedad Civil reside en ambos muestran que la política no sólo se juega en el terreno de la estatalidad, de las formas jerárquicas y jurídicas del poder, sino que las formas del poder estatal están en la cotidianidad en la que la sociedad civil se mueve; en ello reside la producción de la subjetividad que realiza el Estado moderno.

²⁸ Silva Prada, D.F. (2005), “Sociedad Civil, de la disciplinización a la nomadología.” [Abstract] *Revista Luna Azul*, Universidad de Caldas, Junio P. 2. [Ver también BORRI, N.](#)

Hasta aquí hemos hecho un recorrido sintético a lo largo de la construcción de los conceptos de *Sociedad Civil* y *Estado*, desde los autores clásicos hasta los modernos. Más adelante volveremos sobre estas ideas para analizar las diferentes formas en las que el “paradigma del pensamiento disyuntivo”²⁹, que postula la articulación de las relaciones de poder sobre la separación entre Estado y Sociedad Civil, trastocará esa dualidad y la convertirá en una “trilogía estructural”: *Estado- Mercado- Sociedad Civil*, que vendrá a complementar las (ya insuficientes) categorías utilizadas en la teoría política clásica.

Actividades

Lea estas tres interpretaciones sobre la idea de Estado:

a- “La sociedad, que se ha movido hasta ahora entre antagonismos de clase, ha tenido necesidad del Estado, o sea de una organización de la clase explotadora para mantener las condiciones exteriores de producción, y por tanto, particularmente, para mantener por la fuerza a la clase explotada en las condiciones de opresión (la esclavitud, la servidumbre, el trabajo asalariado), determinadas por el modo de producción existente. El Estado era el representante oficial de toda la sociedad, su síntesis en una corporación visible; pero lo era tan sólo como Estado de la clase que en su época representaba a toda la sociedad: en la antigüedad era el Estado de los ciudadanos esclavistas; en la Edad Media, el de la nobleza feudal; en nuestros tiempos es el de la burguesía. Cuando el Estado se convierta finalmente en representante efectivo de toda la sociedad, será por sí mismo superfluo”

Engels, F. (1972): **Anti-Dühring, o la subversión de la ciencia por el señor Eugenio Dühring**. Ed. Claridad, Buenos Aires, p.301

b. “(...) Señalar la funcionalidad del modo en que se ha llevado a cabo la reforma del Estado para la expansión de la globalización económica, no debería ser visto como recurso a un argumento de circularidad del tipo del huevo y la gallina, sino como una comprobación más de la estrecha interdependencia entre Estado y desarrollo del capital. Por sobre todo éste es un tema político: es decir, de relaciones de poder entre actores, de acceso diferenciado a recursos, de capacidad para proponer e imponer objetivos, metas, intereses. El discurso conservador predominante enmascara todo esto con el argumento del cambio técnico. La redefinición de la autonomía decisoria del Estado, la primacía de los actores más concentrados del mercado, la globalización del capital financiero, son presentados como otros tantos resultados del extraordinario cambio tecnológico experimentado en las últimas dos o tres décadas. Es una perspectiva interesante: si en el siglo XVIII la burguesía veía en el progreso técnico la llave de la redención social, en el capitalismo de finales de siglo XX ve en el desarrollo científico y técnico la justificación de la desigualdad, el empobrecimiento y la fragmentación social. Por supuesto, la cuestión no es el progreso científico-técnico, sino la apropiación desigual de sus frutos. Es decir, una cuestión eminentemente política. El Estado reduce su autonomía respecto de ciertos actores (por ejemplo, grandes corporaciones, organismos financieros multilaterales, grandes inversionistas institucionales), al mismo tiempo que la amplía tremendamente respecto de otros: pequeñas y medianas empresas, trabajadores, población de menores recursos, sindicatos (...)”

Vilas, C. (2000): “Estado y Mercado en la globalización”, en **TALLER - Revista de Sociedad, Cultura, y Política**, Vol. 5, n 12, abril, Buenos Aires, pp. 34-35.

c- “El Estado es una forma de convivencia y un órgano de gobierno, cuyo contenido social hace variar su carácter político- social. Quien, a la manera de un nominalismo abstracto, vincula

²⁹ Idem, P. 3

irrevocablemente su concepto con el de las condiciones de dominación bajo las cuales surgió en otros tiempos, ignora las posibilidades de desarrollo y las metamorfosis reales que con él han tenido lugar en la historia. En la práctica, bajo la influencia de las luchas del movimiento obrero, ha aparecido otra valoración del Estado en los partidos socialdemócratas. Ahí, ha ganado terreno realmente la idea de un Estado popular, que no sea herramienta de las clases altas, sino cuyo carácter esté dado por la gran mayoría popular, en virtud del sufragio general e igualitario.”

Bernstein, E. (1982): “Sobre el concepto de Estado”, en Heinmann, H., **Textos sobre el revisionismo**, México, Nueva Sociedad.³⁰

a) Identifique en las tres hipótesis el papel que asume el Estado en relación con la Sociedad.

b) Reflexione acerca de qué mirada de la política subyace a cada una de ellas.

c) Imagine que Ud. es un firme defensor de Weber, y que debe defender su postura teórica. Destaque qué elementos rescataría (y cuáles desecharía) de los párrafos anteriores, fundamentando su opinión.

³⁰ Citado por Garabedian, M (S/D): **El Estado Moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico.** Material de la asignatura *Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado*, UBA XXI. [En] www.uba.ar/academicos/uba21/download/materiales/anexo_icse.pdf - pág. 13

3.- REPENSAR EL ORDEN POLÍTICO: PODER, SOBERANÍA, REPRESENTACIÓN, Y OTROS DEMONIOS.

“En todo gobierno, necesariamente existe un poder ante el cual no hay apelación, y el cual, por esa misma razón, puede ser llamado supremo, absoluto e incontrolable [...] Tal vez algún político, que no ha estudiado con suficiente precisión nuestros sistemas políticos, respondería que, en nuestros gobiernos, el poder absoluto fue establecido en las constituciones [...] Esta opinión se acerca un paso más a la verdad, pero no llega a alcanzarla. La verdad es que, en nuestros gobiernos, el poder supremo, absoluto e incontrolable permanece en el pueblo. Así como nuestras constituciones son superiores a nuestras legislaturas, así el pueblo es superior a nuestras constituciones. De hecho, en este ejemplo la superioridad es mucho mayor, pues el pueblo domina a nuestra constitución, controla de hecho y por derecho. La consecuencia es que el pueblo puede cambiar las constituciones cuando y como le plazca. Éste es un derecho del cual no puede despojarlo ninguna institución positiva”.

JAMES WILSON³¹

“Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras”

Constitución francesa de 1793, artículo 28.

Introducción

Hasta ahora hemos visto que solamente por medio de la política se organiza un orden social. El Estado Moderno, en términos generales, surge como orden político del capitalismo; se presenta como ordenador de la sociedad y se constituye en su elemento articulador. El orden que impone no es ni arbitrario ni caprichoso; siempre responde y está vinculado a las distintas formas de ejercicio del poder que adopta una sociedad determinada a través de diferentes momentos históricos. La función principal del Estado es mantener el orden y la seguridad por medio de la ley apoyada en la fuerza y la coacción, lo que implica naturalmente a un cierto número de instituciones: cuerpos gubernamentales para hacer políticas y leyes, un servicio civil o de funcionarios que lleven a cabo las políticas gubernamentales, un sistema judicial con servicios policiales y penales para aplicar la ley, y fuerzas armadas para la defensa frente a enemigos exteriores.

La noción tradicional de soberanía partía de la idea de obediencia a la mayor y definitiva instancia de mando, y el énfasis estaba puesto en el momento de coerción; el sujeto constituyente soberano era, en ese sentido, una fuerza represiva. Las reformulaciones del contractualismo absolutista de los siglos XVII y XVIII, postularon que el individuo sujeto del contrato deja de ser un titular que enajena su libertad y la somete al gobierno, y aparece como un titular de derechos naturales que escoge libremente y que atribuye la autoridad a los propios contratantes; esa idea constituye el precedente de la noción de soberanía popular, que más tarde se vinculará con las ideas de Estado de Derecho y de derechos humanos.

Al concepto de soberanía que construyó Bodin para identificar el poder absoluto y explicar el monopolio del uso legítimo de la fuerza, Rousseau y Siéyès le opondrán la

³¹ Citado por Kalyvas, A. (2004): “Soberanía popular, democracia y poder constituyente”, [en] **Revista Política y Gobierno**; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. XII, nº 1, Primer semestre de 2005, México. Pp. 91-124.

idea de contrato como soberanía popular y como soberanía nacional, vinculada a su concepción del contrato social. El pacto social alumbró la voluntad general propia de ese “cuerpo moral y colectivo” que es el *yo común* de la república. Pero para Rousseau esa soberanía, expresión del contrato, debe ejercerse directamente, pues es incompatible con la idea de representación; esta concepción que recién comenzará a esbozarse con la evolución posterior del Estado liberal, recibirá el espaldarazo con la emergencia de los nuevos movimientos sociales en el siglo XX.

3. a) Poder³², Dominación y Legitimidad: *Sí, quiero*, del consentimiento social a la legitimidad de la dominación.

La modernidad impulsa el surgimiento de un modo formal y jurídico de entender el problema político; la cuestión central será cómo construir un “orden” que no está en el mundo, ni en las experiencias vitales de los hombres, sino que se pretende crear sobre la base de principios claros, racionales y aceptables para todos. Las concepciones acerca de lo justo y lo injusto se articularán sobre un mecanismo objetivo y formal, es decir, hallarán su justificación en una forma con prerrogativas de certeza y estabilidad, que creará el espacio para las diversas opiniones *privadas*. Esa formalidad se manifestará en la expresión de la voluntad de los individuos, que está en la base de la construcción de la autoridad, y se plasmará en la ley. A su vez, el Derecho coincidirá con el mandato de aquellos que están autorizados para expresarlo, y su correlato será la obediencia, que consiste en una obligación a la que todos se han sometido por su propia voluntad.

A lo largo de este proceso se afirmará la idea de igualdad de los hombres, articulada sobre un nuevo concepto de libertad, consistente en depender únicamente de la propia voluntad. Sobre esta base surgirá la noción de *poder* como una relación formal de mandato-obediencia, que sólo podrá instaurarse sobre el fundamento lógico de esos derechos de igualdad y libertad. El poder de la sociedad, o de todo el cuerpo político, sólo podrá existir en la medida que sea legítimo, es decir, mientras esté sostenido por la voluntad de todos los individuos; así es como emerge el problema –moderno– de la *legitimidad*.

La historia de la soberanía moderna se articula sobre la idea de que el poder es único y pertenece a todo el cuerpo político³³; implica sumisión en la medida que es racional, y está legitimado por la expresión de la voluntad de todos (es decir, asume la forma del contrato social en las doctrinas iusnaturalistas). La pertenencia del poder a la totalidad del cuerpo político excluye que pueda ser ejercido por una persona a causa de sus cualidades o prerrogativas; si todos los hombres son iguales, aquel o aquellos que

³² En el pensamiento político moderno, tal como lo analiza Hindess, B. (1997: *Disertaciones sobre el poder. De Hobbes a Foucault*), la noción de *poder* ha sido representada analíticamente de tres maneras diferentes, que sin embargo, no resultan completamente distintas: 1) poder entendido como una capacidad de la que se dispone o de la que se carece; 2) poder concebido como una institución que para ser legítima supone el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce, y 3) poder analizado como una característica inherente de las relaciones sociales diversas que tienen lugar en la sociedad. En este apartado no ahondaremos en esta problematización. **Al respecto, se recomienda ver Borri, Nestor...Módulo...**

³³ En ese sentido la soberanía moderna difiere de las concepciones previas, en la medida que ya que no aparece ligada al significado de la *majestad* tal como se podía encontrar en los anteriores tratados sobre política, ni tampoco a las diversas *potestades* propias del orden jerárquico medieval.

ejercen el poder sólo podrán hacerlo en la medida en que todos lo autoricen, en tanto representantes del “sujeto colectivo”. En ese sentido, el sujeto colectivo representa la idea de comunidad no-natural, sostenida sobre la base de las voluntades de todos, que se concreta en la multitud de los individuos iguales; por lo tanto sólo podrá considerarse activo a través de la expresión de la decisión y las obras del representante. Esa concepción del poder está en la base de la separación de la acción pública y política con respecto a la conducta privada de los sujetos.

Es en la obra de Max Weber donde aparece la preocupación por la acción pública y el orden político en cuanto *dominación*; para este autor el poder (*Macht*) reposa en la fuerza, y está referido siempre a la intencionalidad y a la voluntad del individuo que lo ejerce: “[Poder es] la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”³⁴. Pero a la vez, la definición de poder de Weber acompaña la caracterización correlativa que él mismo hace del fenómeno más amplio de la dominación (*Herrschaft*) entendida como la “probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”³⁵. Aquí es donde el poder aparece en tanto dominación, como relación formal de mandato-obediencia que implica, necesariamente, el factor de la legitimación, a tal punto que los diferentes tipos de dominación se distinguen entre sí con base en las diferentes motivaciones para obedecerla. Sin embargo, dicha legitimación ya no es una instauración racional que parte de un orden contractual, sino que supone las formas de una creencia socialmente verificable. Así, el concepto de dominación weberiano restringe el análisis del fenómeno del poder a su ejercicio efectivo: la capacidad de mando se expresa mediante el acatamiento concreto de quienes están dispuestos a obedecer determinados mandatos.

Para Weber, “El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima, es decir, de la que es vista como tal. Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”³⁶. El Estado emerge como un conjunto de instituciones que ejercen la autoridad, e implica el monopolio legítimo de la coerción sobre un territorio determinado. Pero la teorización weberiana se inserta en el análisis de las formas de racionalización; lo que caracteriza al Estado moderno es que no usa la violencia al modo brutal de los Estados antiguos, sino que, por el contrario, ha conseguido volverse indispensable en la vida cotidiana, convirtiéndose en la fuente única de legitimación de la autoridad. La particularidad de la dominación estatal es que se logra sin una violencia aparente, a través del convencimiento y/o de elementos carismáticos.

Los tres mecanismos que pone en marcha la autoridad política son el *dominio*, la *obediencia* y la *legitimidad*. La obediencia no se consigue por una explícita violencia sino por “adhesión” de los individuos, a partir de dispositivos relacionados con la ritualización del poder, la aceptación de su legitimidad indiscutida, la persuasión, entre otros, que constituyen un conjunto de creencias que todo Estado requiere para subsistir.

³⁴ Weber, M. (1998:43): **Economía y Sociedad**, FCE, México

³⁵ Idem.

³⁶ Weber, M. (1997: 84-85): **El político y el científico**. 15ª reimpresión, Madrid, Alianza Editorial, Colección libro de bolsillo.

En ese sentido, la cuestión del orden social como propuesta “pacificadora” de las relaciones sociales está ligada al ejercicio de la coacción legítima, a través del derecho que arbitra entre esas relaciones de fuerza enfrentadas. La relación de fuerzas desiguales tendría que hacer difícil el establecimiento de un “orden” social; y sin embargo éste existe porque se han encontrado mecanismos para hacerlo legítimo e inclusive deseable para los humanos. De aquí que el análisis de las condiciones de producción de la creencia en la legitimidad sea un elemento básico en el trabajo de Weber, porque llega a mostrar cómo la dominación es una construcción social que se convierte en obediencia, y la obediencia engendra legitimidad.

Las motivaciones para fundar esa obediencia de los dominados pueden ser de diversa índole. Así es como Weber distingue tres tipos básicos de dominación legítima:

- 1) la *dominación tradicional*, fundada en la fuerza de la costumbre, que conduce a aceptar el mando de aquellos que la costumbre señala; aquí juega un rol importante el conocimiento personal entre el “señor” y los “súbditos”, ejerciendo una dominación de tipo “patriarcal”.
- 2) la *dominación carismática*, que descansa en el reconocimiento o la atribución de cualidades extraordinarias a algunos individuos a quienes se está dispuesto a seguir u obedecer, y
- 3) la *dominación racional-legal*, que tiene su fundamento en las regulaciones y reglamentaciones formalmente instituidas y en los derechos a ejercer el mando que esas regulaciones establecen³⁷. Este tipo de dominación descansa en la Ley, que es impersonal (no hay una persona que disponga según su voluntad) y racional (surge como consecuencia de un saber especializado).

Esa forma racional legal en “virtud de un estatuto” es la que corresponde al Estado moderno; por esa razón dice Weber que en las sociedades capitalistas complejas, caracterizadas por ser sociedades de masas, la dominación creciente se transformará en burocratización creciente. Cabe aclarar que su la obra, el poder no se reduce al *poder legítimo*, en la medida que no habría por qué suponer “que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad”³⁸. Pero en la definición weberiana de dominación, el elemento teórico central es que la obediencia debe ser tal que aparezca como voluntad propia del dominado, es decir, como consenso.

Más allá de la riqueza de los aportes de Weber, no puede dejar de mencionarse el aporte complementario del análisis de Marx, quien lejos de interrogarse sobre cómo legitimar la dominación, analiza centralmente la idea de *explotación* y cómo terminar con la sociedad dividida en clases sociales. Si en la construcción weberiana lo económico y lo político son esferas separadas, y aún opuestas, que se vinculan externamente, cada una con su propia lógica independiente, Marx, por el contrario, pretende superar esta antinomia: desde la concepción del materialismo histórico, el Estado es la institucionalización de relaciones de clases en torno a una configuración particular de la producción social. La separación de lo económico y de lo político, que opera por primera vez en el capitalismo, acuerda a cada cual una autonomía –e implica

³⁷ Weber, M. (1998: 172)

³⁸ Idem, Pág. 171

una compleja relación que debe ser problematizada–, pero también genera la ilusión de esferas externamente vinculadas. En la concepción materialista de la historia, lo económico y lo político son momentos distintos de la misma totalidad. La relación entre ambos, o entre las relaciones sociales de producción, constituye una relación interna, donde cada parte se constituye en relación con la otra, y no tienen una existencia independiente.

Gramsci, por su parte, desarrollará desde el marxismo una visión profunda y dialéctica de la problemática de la cultura en general, y de la creación de legitimidad hacia el orden político en particular, abriendo así un debate teórico y práctico de insoslayable vigencia en nuestros días. Si para Weber lo central en la sociedad moderna es que los sujetos acepten la dominación en tanto obedezcan la ley, es a partir de esa conceptualización que Gramsci comienza a repensar la cuestión acerca de cómo se construye el consenso, y cómo es posible la creación de hegemonía en la sociedad capitalista.

Hemos profundizado el análisis de la noción de poder en la obra de Weber, porque a partir de esa conceptualización la razón científica se convierte en un análisis de la realidad; el poder, entonces, ya no se muestra como el resultado de la “justa construcción racional”, sino como una realidad que puede localizarse en las relaciones humanas concretas, y cuyas modalidades determinantes deben comprenderse. Esa idea nos conduce a la manera contemporánea de entender el concepto de poder, como realidad omnicomprendensiva que designa una dimensión de las relaciones humanas. Lo cual parece estar “más allá” de la soberanía moderna, que ya no puede localizarse en un escenario donde no sólo se disloca y se fragmenta, sino que también se vuelve un modo de expresar relaciones de fuerza, de pura potencia, que no pueden reducirse a la lógica de la construcción teórica de la filosofía política moderna.

3. b) Soberanía como supuesto normativo: *Y sin embargo, se mueve*

El concepto de **soberanía** nos remite a la noción de derecho del Estado, o una cualidad del poder, que supone la autarquía del Estado en tanto le permite fijar su normatividad y ejercer su dominio separadamente de otros. En ese sentido, aparece como la portadora de la *summa potestas*, como última instancia imperativa de dirección de una sociedad convocada por un bien común político, que ha dado lugar a un Estado caracterizado como la forma política que no permite “que existan otros centros de poder político al margen de él, al detentar el monopolio del poder político”³⁹. El concepto está estrechamente relacionado con el poder político, y pretende transformar la fuerza en poder legítimo.

³⁹ La evolución del Estado como institución político-jurídica, es decir, como “un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él” (Mortati, citado por Bobbio 2001, pág.128), se articula sobre la estructura del discurso jurídico público moderno. Bodin inicia el proceso que lleva de la afirmación del poder soberano de la República a la soberanía del Estado-Nación, y que tiene en Hobbes y Locke, a pesar de sus diferencias, a sus principales teóricos. Al respecto, ver las grandes tesis de la soberanía según Th. Hobbes (*Leviathán*), J. Bodin (*Los seis libros de la república*), C. Schmitt (*El concepto de lo político*); *Leviathan (Thomas Hobbes)*, y H. Kelsen (*Teoría pura del derecho; Teoría general del Derecho y del Estado*).

En un sentido más restringido, la idea de soberanía surge a finales del siglo XVI, en relación con las teorías políticas sobre el Estado y el poder absoluto, en particular las de Jean Bodin, quien la definió como un poder absoluto, perpetuo, inalienable e indivisible, que legitimaba al Estado frente a los poderes del papado y del imperio, y frente a los poderes intermedios existentes en el propio territorio; es decir, se medía como capacidad de control sobre un espacio y una población determinados. Antes que en un Estado abstracto, la soberanía se concentraba en la figura del rey, en particular en la del monarca absoluto. Hobbes retoma y sistematiza las ideas de Bodin; el pacto constituye para él la superación de los dos pactos de la tradición (de asociación y de sumisión), y por lo tanto, de cualquier dualismo de poderes, de cualquier división entre titularidad y ejercicio de la soberanía⁴⁰.

Pero la idea de soberanía como mandato y obediencia es sólo uno de los múltiples significados que se han propuesto en la larga historia de este término. Otros autores plantearon definiciones que difieren significativamente del paradigma del mandato propio de la época moderna, dado que en lugar de concebir a la soberanía como el máximo poder coercitivo de mando, la definían en cambio como el poder para fundar, plantear, constituir, es decir, como un *poder constituyente*⁴¹.

Ya desde mediados del siglo XVII, Locke argumentaba que debajo y antes de la “Comunidad Constituida” (*Constituted Commonwealth*) está una forma superior de poder, poseída por la comunidad constituyente original. Éste es el “poder supremo” para determinar, alterar y derrocar una forma de gobierno existente⁴². En el siglo XVIII, James Madison, el “Padre de la Constitución norteamericana”, defendió la decisión de la Convención de Filadelfia para reunirse sin la autorización de los poderes constituyentes establecidos por los artículos de la Confederación, en términos de un poder superior para establecer normas: el poder del “trascendental y valioso derecho del pueblo para abolir o modificar sus gobiernos de la manera que le parezca más provechosa para lograr su seguridad y felicidad”⁴³. Con Thomas Paine y Emmanuel Sieyès irrumpe en el escenario político lo que constituiría el pilar del constitucionalismo moderno, sobre la idea de que este “poder supremo” adopta la forma de “un poder constituyente original”, que es a la vez fundador y base del orden constitucional, pero que, al mismo tiempo, sigue siendo irreducible y heterogéneo a ese orden que fundó⁴⁴.

Ese *aspecto afirmativo* del poder constituyente es, entonces, el primer rasgo fundamental del concepto alternativo de soberanía, porque desde la perspectiva del acto constituyente, soberano es aquel que hace la constitución y establece un nuevo orden político y legal. Pero existen otros aspectos que caracterizan esta idea de *poder fundador constituyente*:

- 1) Esa definición difiere del paradigma anterior, en tanto la soberanía emerge como acto creativo y fundador del sujeto constituyente, y se aleja de la noción tradicional de soberanía como la mayor y definitiva instancia de mando, cuyo énfasis residía en

⁴⁰ Portinaro, P.P. (2003): **Estado**. Léxico de política, Ed. Nueva Visión, Argentina Pág. 63.

⁴¹ Cifr. Kalyvas, A. (2004:95) Sobre estos enfoques se recomienda acudir a los escritos de George Lawson, John Locke, Thomas Paine, Emmanuel Sieyès y Carl Schmitt.

⁴² Locke, J. (2003) **Segundo Ensayo sobre el Gobierno civil**. Losada, Buenos Aires, pág. 72-73.

⁴³ Madison, James, “El Federalista N° 38”, en J. Madison, A. Hamilton y J. Jay (1994): **El Federalista**, Fondo de Cultura Económica, pág. 257-258

⁴⁴ Cifr. por Kalyvas (2004: 93)

el momento de coerción, dentro de un orden establecido. En su versión alternativa, el énfasis de la soberanía reside en el momento de la creación original de un nuevo orden. En este caso, la modalidad de soberanía está expresada en sus poderes instituyentes para establecer nuevos sistemas de leyes fundamentales, para “instaurar” nuevos órdenes políticos y para dar vida a nuevas constituciones.

- 2) Mientras el criterio del mando se basa en el modelo de *gobernar*, el soberano constituyente se deriva de *legislar*. El soberano ya no es un gobernante absoluto sino un legislador fundador: su misión no es ejercer el poder, sino diseñar las normas legales y las reglas de procedimiento superiores que regularán el ejercicio del poder.
- 3) La noción de soberano constituyente redirige nuestra atención hacia las fuentes subyacentes de la realidad instituida localizada *abajo*, a diferencia de la versión tradicional que destaca el poder discrecional de un mandato superior que emana desde *arriba*. En todas sus expresiones retóricas, el poder constituyente siempre se ha colocado debajo del edificio civil y legal. Los diferentes nombres que se usan para designarlo –“la multitud”, “la Comunidad”, “el Pueblo”, “la Nación”– sugieren, en última instancia, el límite absoluto de cualquier política, que sobrevive a la disolución de gobiernos, el trastorno de los sistemas legales y el colapso de los poderes instituidos⁴⁵.

El segundo rasgo del *soberano constituyente* es su relación tensa y ambivalente con el orden constitucional que funda. El soberano se mueve “hacia dentro y hacia fuera” de la Constitución, escapando, y a veces resistiéndose, a ser absorbido totalmente por la realidad instituida. Si Locke entendió que este poder constituyente soberano era externo y previo a cualquier sistema establecido de leyes positivas, ubicado en la “zona gris” entre el Estado natural y el Estado político, Paine retomó esa idea y argumentó que el poder constituyente siempre antecede al gobierno y a la Constitución, y es diferente de éstos. Sin embargo, fueron Sieyès y Schmitt quienes radicalizaron esta idea al afirmar que el lugar original del poder soberano es el Estado de naturaleza sin normas, y no una comunidad intermediaria original. “El acto soberano constituyente no puede reducirse ni remontarse a nada externo o posterior a sí mismo. Significa un nuevo comienzo legal. En otras palabras, el acto constituyente ocurre fuera de un horizonte constitucional dado, para radicalmente redefinir los contornos y el propio contenido de dicho horizonte. Si el poder constituyente estuviera determinado por el orden legal anterior, o si derivara su legalidad de una constitución preexistente, no sería un poder *constituyente*, sino más bien un poder *constituido*”⁴⁶.

Así, contrario al paradigma del mandato soberano que invita a la personificación y que puede ejercerse mejor por un individuo que representa y encarna la unidad de autoridad –desde el antiguo *imperatore* hasta el rey y el ejecutivo moderno–, el poder constituyente apunta a los atributos colectivos, intersubjetivos e impersonales de la soberanía, como su dimensión pública y cooperativa. Pero si el poder constituyente responde a la necesidad de legitimidad democrática, permite volver a pensar el problema del déficit de legitimación que actualmente atraviesa a la política de todas las democracias constitucionales y representativas modernas. Precisamente porque el

⁴⁵ Cifr. Kalyvas, Op. cit., Pp. 96 a 99.

⁴⁶ Idem. Pp. 98-99

concepto de soberano constituyente reubica los ideales normativos de libertad política y autonomía colectiva en el centro de la teoría democrática, señala una teoría distintiva de la legitimidad democrática.

La política constituyente puede verse como la autoinstitución explícita y lúcida de la sociedad, mediante la cual los ciudadanos son llamados colectivamente a ser los autores de su identidad constitucional y a decidir las reglas centrales y los procedimientos superiores que regularán su vida política y social⁴⁷. O como plantea Kalyvas (2004:105): “Desde el punto de vista del poder constituyente, fenómenos tales como la desobediencia civil, los movimientos irregulares e informales, las insurgencias y los levantamientos revolucionarios conservan toda su dignidad y significado incluso si desafían directamente la estructura del poder constitucional existente. Al suponer que un orden constitucional confronta un exterior irreducible, las teorías del poder constituyente expanden las fronteras de la política para involucrar formas más directas y efectivas de participación política. Por consiguiente, todo lo exterior a las constituciones no tiene por fuerza que estar exclusivamente poblado por bestias o dioses. Ni tampoco significa la guerra de todos contra todos”. Retomaremos estas ideas cuando analicemos la emergencia de los nuevos movimientos sociales.

3.- c) Soberanía y Representación, o cómo darle forma política a lo social: del pueblo soberano al individuo elector.

Decíamos que el poder constituyente –que políticamente debe su autonomía al hecho de ser un instrumento del “pueblo soberano”–, es inicial, autónomo e ilimitado y encuentra su fundamento en sí mismo.

Hemos visto que con la obra de Rousseau y la experiencia de la Revolución francesa, el concepto clásico de soberanía cambia sustancialmente. Rousseau y Hegel serán quienes confieran a la representación política su dignidad filosófica, considerándola como cuestión central. Pero mientras Rousseau privilegia la libertad del soberano (derecho del pueblo), Hegel hará hincapié en el arraigo del individuo (derecho de la particularidad). A partir de estas ideas se conformarán los dos polos del gran debate que acompañará la entrada en escena de la noción de *soberanía del pueblo*, base de nuestras democracias modernas, que sostiene el principio de representación en función del *ejercicio* de soberanía (y no de su captación o su monopolización).

Se configura entonces el principio alternativo de la *soberanía nacional*, que tiende a identificarse con la idea, anterior, de soberanía popular. Según este principio, el poder supremo del Estado corresponde a la nación o al pueblo (la *Sociedad*), que lo ejerce a través de sus órganos representativos⁴⁸. La idea de soberanía popular estuvo en la base de los movimientos que en el siglo XIX buscaron democratizar el sistema político (a través del sufragio universal) y es un fundamento esencial de las democracias

⁴⁷ Castoriadis, C. (1987: 369-374), citado por Kalyvas (2004), Pág. 116

⁴⁸ Como bien observa Borón, A. (2000:304) citando a Blackburn, la noción rousseauiana de la soberanía popular [en el sentido de que la voluntad general sólo podrá expresarse siempre “que no existan sociedades parciales en el Estado y que cada ciudadano considere tan sólo sus propias opiniones”], sólo es posible en la medida que no existan partidos que representen parcialidades y los individuos se relacionen sin mediaciones con el Estado; en ese sentido, resulta antagónica a la concepción marxista de la democracia proletaria, tal como se ejemplifica en la Comuna de París.

liberales modernas. Y aquí es donde la idea democrática plantea el problema de origen: el “poder del pueblo” es un imperativo a la vez político, puesto que implica definir un régimen de autoridad, y también sociológico puesto que implica también definir el sujeto que ejerce esa autoridad.

El Estado, entonces, debe aportar una respuesta simultánea a dos problemas: debe “encarnar” el poder del pueblo, definirlo, reconocerlo y darle existencia; pero además debe realizar ese poder del pueblo a través de instituciones y formas políticas. Pero en la medida que ese poder constituyente originario o fundacional, se juridifica y se somete a los límites que él mismo establece en las normas para su ejercicio (por ejemplo, en la Constitución), se vuelve un poder constituyente “derivado”. Y la titularidad del poder constituyente corresponde al “pueblo”, como consecuencia directa de ser el titular de la soberanía.

La trayectoria política de la modernidad está completamente signada por el mito de la unidad política, articulado a través de los conceptos de soberanía y representación: “La soberanía disciplina la totalidad según la voluntad del centro, mientras que la representación opera la reducción de la pluralidad a la unidad. El Estado es inventado, imaginado, fabulado, como un gran aparato unificador, que cancela las diferencias, o las conserva debilitadas, representándolas: la multiplicidad es la sociedad civil; en cambio, la unidad es la utopía del Estado”⁴⁹.

Desde la perspectiva del Estado Moderno, podemos decir que el surgimiento de la teoría del poder constituyente implica la confluencia histórica de dos principios, el representativo y el de la soberanía popular. A partir de allí podrán inferirse las bases principios del Estado constitucional democrático:

- *El principio político-jurídico de la democracia*: el ejercicio del Poder Constituyente que corresponde al “pueblo”, en cuanto titular de la soberanía.
- *El principio jurídico de la supremacía constitucional*: se considera a la Constitución la ley suprema, que obliga tanto a los gobernantes como a los gobernados.

Soberanía y representación, entonces, se unen en el imaginario político de la modernidad, sustentada en la noción de *igualdad política*, es decir, de una equivalencia radical entre los hombres. Dicha noción introduce una ruptura intelectual esencial en la reflexión sobre la política y la sociedad modernas aún más importante que la idea de la igualdad social⁵⁰. La igualdad política sólo es pensable abstrayendo las diferencias “reales” que separan a los hombres (ya sean naturales o históricas), y luego de haber decidido voluntariamente hacer caso omiso de las diferencias de saber y de poder. “La igualdad política requiere entonces, hacer abstracción de la realidad social. Aquí reside, al mismo tiempo, su extraordinario vigor y su radical debilidad, la explicación de su

⁴⁹ Portinaro, P.P. (2003): *Estado*. Léxico de política, Ed. Nueva Visión, Argentina Pág. 157

⁵⁰ Al respecto, dice Roldán (2002) citando a Rosanvallon, P. (1992): “[la igualdad social] puede hundir sus raíces en el cristianismo o provenir de la extensión de la noción de solidaridad entre partes de un mismo cuerpo, pero la equivalencia de calidad implicada en la reivindicación de la igualdad política sólo puede elaborarse a partir de una visión, a la vez y paradójicamente, individualista y abstracta del lazo social”. Roldán, D. (2002): “Sufragio, representación y soberanía en la democracia contemporánea” [en] **Prismas- Revista de Historia Intelectual**, Buenos Aires, Programa de Historia Intelectual, Centro de Estudios e Investigaciones, Universidad Nacional de Quilmes, N° 6. Pág. 3

fuerza y las razones de la persistente desconfianza que –aún veladamente– sigue despertando”⁵¹

En ese sentido debe subrayarse la particularidad del sistema representativo, en la medida que éste sólo otorga una salida simbólica al conflicto social para conjurar el peligro de la desintegración. Roldán lo explica del siguiente modo: “En la medida en que la democracia presupone que existe un sujeto que puede llamarse “pueblo” y que ese pueblo puede expresar su voluntad, aquella dificultad alude entonces a las condiciones de posibilidad de su definición y de su reconocimiento. Ahora bien, la dificultad reside en que la política moderna confía al pueblo el poder en el momento en que lo social se abstrae al desaparecer los “cuerpos” que le daban visibilidad. Esta opacidad no debe ser percibida simplemente como el producto del advenimiento del individuo sino del hecho de que el imperativo igualitario que la “sociedad democrática” impulsa requiere, para hacer de cada individuo un sujeto de derecho y un ciudadano, considerar a los hombres de manera abstracta, des-inmersos de la sociedad. La voluntad popular se instala como principio exclusivo de legitimidad cuando la percepción sociológica del pueblo se transforma en una dificultad. Es la producción de la visibilidad de lo social lo que constituye la base del problema de figuración de la democracia y el corazón de la cuestión representativa. (...) La consagración jurídica del individuo requiere expulsar las determinaciones de la naturaleza o las herencias de la historia; sólo de ese modo es posible crear condiciones de equivalencia entre los individuos. Como advierte Rosanvallon, ‘Lo social pierde toda consistencia propia para ceder el lugar a un principio formal de construcción jurídica’”⁵².

Pero si históricamente el poder político fue capaz de crear su propio espacio –la nación–, el actual proceso de globalización no sólo permea las fronteras nacionales como nunca antes, sino que socava la relativa congruencia que existía entre los espacios políticos, económicos, y culturales. Por consiguiente, tanto la idea de soberanía nacional como la categoría de soberanía popular, cruciales para la idea democrática, se han vuelto problemáticas⁵³. Como dice Vilas, la etapa presente de la globalización es el resultado de cambios profundos en las relaciones de poder entre actores, y su efecto directo es que el Estado ha modificado su organización, sus funciones y el sentido de su acción; esas nuevas relaciones de poder mundiales condicionan tanto las cuestiones de las que debe hacerse cargo legítimamente el Estado, como aquellas modalidades de acción que le están vedadas⁵⁴.

Por otra parte, las condiciones de puesta en práctica del principio representativo en las sociedades democráticas contemporáneas, ponen de manifiesto las débiles capacidades representativas de las instituciones políticas formales, y explican la popularidad creciente de mecanismos alternativos, tales como referendos, procesos de consulta popular, entre otros, que arrinconan al Estado-nación y sus instituciones políticas tradicionales.

⁵¹ Idem, pág. 3.

⁵² Ibídem, Pp. 8-9.

⁵³ Cifr. Lechner N. (1994:38): “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, [en] Revista **Nueva Sociedad** N°. 130 Marzo-Abril.

⁵⁴ Cifr. Vilas, C. (2000 b): “Estado y Mercado en la globalización”, [en] **Taller - Revista de Sociedad, Cultura, y Política**, Vol. 5, n 12, abril, Buenos Aires Pág. 13

En este contexto, la retirada del Estado como depositario excluyente de la soberanía señala uno de los problemas acuciantes de la actualidad: la progresiva impotencia de las regulaciones estatales tradicionales al momento de afrontar los diversos fenómenos transnacionales que presenta la cotidianeidad del mundo globalizado, que ha distendido los lazos entre territorio y Estado-nación, abriendo el camino a la configuración de otras identidades colectivas.

Actividades

1. Partiendo de la teoría de los tres tipos de básicos de dominación legítima de Max Weber, reflexione sobre qué líderes políticos de la actualidad nacional (o internacional) podrían encarnar un liderazgo con alguna/s de estas características. Responda en cada caso cuál cree Ud. que es el motivo principal por el que son obedecidos. Fundamente las respuestas.

2. En los párrafos que siguen, analice qué noción de soberanía prevalece en cada uno de ellos.

3. ¿Cuál es la idea de *Estado y Sociedad* que subyace en cada uno de estos escritos?

a.- "Nuestro régimen universitario -aún el más reciente- es anacrónico. Está fundado sobre una especie de derecho divino; el derecho divino del profesorado universitario. Se crea a sí mismo. En él nace y en él muere. Mantiene un alejamiento olímpico. La Federación Universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclaman un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes. El concepto de autoridad que corresponde y acompaña a un director o a un maestro en un hogar de estudiantes universitarios no puede apoyarse en la fuerza de disciplinas extrañas a la sustancia misma de los estudios. La autoridad, en un hogar de estudiantes, no se ejercita mandando, sino sugiriendo y amando: enseñando. (...) Mantener la actual relación de gobernantes a gobernados es agitar el fermento de futuros trastornos. Las almas de los jóvenes deben ser movidas por fuerzas espirituales. Los gastados resortes de la autoridad que emana de la fuerza no se avienen con lo que reclaman el sentimiento y el concepto moderno de las universidades. El chasquido del látigo sólo puede rubricar el silencio de los inconscientes o de los cobardes. La única actitud silenciosa que cabe en un instituto de ciencia, es la del que escucha una verdad o la del que experimenta para crearla o comprobarla". (...) La juventud ya no pide. Exige que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes. Está cansada de representar a los tiranos. Si ha sido capaz de realizar una revolución en las conciencias, no puede desconocerle la capacidad de intervenir en el gobierno de su propia casa".

**Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria (extracto),
Federación Universitaria de Córdoba, 1918**

b.- "La parte europea de la humanidad ha vivido hasta hace poco en una época cuyos conceptos jurídicos habían sido formados completamente desde el Estado y que había tomado al Estado como modelo de unidad política. La época de lo estatal está ahora llegando a su fin. Sobre esto huelgan las palabras. Con ello, termina toda esa superestructura de conceptos relacionados con el Estado que una ciencia jurídica pública e internacional eurocéntrica construyera a lo largo de cuatrocientos años de trabajo intelectual. Se destrona al Estado como modelo de unidad política; al Estado como portador del más sorprendente de todos los monopolios, puntualmente: el monopolio de la decisión política; esta obra maestra de las formas europeas y del racionalismo occidental. Pero sus conceptos se mantienen, incluso y

hasta como conceptos *clásicos*. Naturalmente, la palabra *clásico* suena hoy mayormente ambivalente y ambigua, por no decir: irónica."

Prefacio de 1963 a *El Concepto de lo Político*, Carl Schmitt, texto original de 1932.

c.- "Se deja a todos (...) en libertad perfecta para buscar la consecución de sus propios intereses y entrar con su actividad y su capital en competencia con la actividad y el capital de los demás hombres y categorías sociales. El soberano queda completamente exento de toda obligación (...) de dirigir las actividades de los particulares y de encaminarlas hacia las actividades que más convienen al interés de la sociedad. De acuerdo con este sistema de libertad natural el soberano sólo tiene que atender tres obligaciones, que son, sin duda de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y a la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda la obligación de proteger hasta donde sea esto posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de conservar y realizar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular (...)"

Adam Smith⁵⁵

⁵⁵ Citado por Borón, A. (1999: 114-115). *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires, UBA.

4. ALGUNAS CONCEPTUALIZACIONES ACERCA DEL ESTADO MODERNO

“Pero el Estado anula políticamente, a su modo, las diferencias de *nacimiento*, de *nivel social*, de *cultura* y de *ocupación*, al declarar el nacimiento, el nivel social, la cultura y la ocupación del hombre diferencias *no políticas*, al proclamar que todo miembro del pueblo, sin atender a estas diferencias, participa *por igual* de la soberanía popular, al tratar a cuantos intervienen en la vida real del pueblo desde el punto de vista propio del Estado. Pero ello no obsta para que el Estado deje que la propiedad privada, la cultura y la ocupación *actúen a su modo*, es decir, como tales propiedades privadas, cultura y ocupación, y hagan valer su naturaleza *especial*. Muy lejos de acabar con estas diferencias de hecho, el Estado descansa sobre estas premisas”.

KARL MARX [1844], **Escritos de Juventud, Obras fundamentales de Marx y Engels**. Trad. por Wenceslao Roces. FCE, México, 1982.⁵⁶

“Usted es un lastre viviente que arrastra la civilización desde los tiempos del caníbal tatuado, perforado y de estuche fálco, el mágico prerracional que zapateaba para atraer la lluvia y manducaba el corazón de su adversario a fin de robarle la fuerza. En verdad, detrás de sus arengas y oriflamas en exaltación de ese pedazo de geografía mancillada por hitos y demarcaciones arbitrarias, en las que Ud. ve personificada una forma superior de la historia y de la metafísica social, no hay otra cosa que el astuto *aggiornamento* del antiquísimo miedo primitivo a independizarse de la tribu, a dejar de ser masa, parte, y convertirse en individuo, añoranza de aquel antecesor para el que el mundo comenzaba y terminaba dentro de los confines de lo conocido (...).”

MARIO VARGAS LLOSA, **Los Cuadernos de Don Rigoberto**, Alfaguara, 1997, p. 250.

Introducción.

Como ya hemos visto, no puede hablarse de **Estado** sin hacer referencia a la **Sociedad**. Ambos conceptos han surgido históricamente como productos de la razón, como creaciones voluntarias de los hombres. Han sido recogidos como objeto de análisis por la teoría política y la economía política desde la constitución del sistema capitalista, y por la sociología a partir de la crisis social desatada por la industrialización y la emergencia de la sociedad de masas. Si el análisis estuvo inicialmente centrado en la metáfora del contrato social como condición de posibilidad para la existencia de una sociedad, más tarde derivó hacia la centralidad del grupo frente al individuo. La sociedad pasará a ser una realidad objetiva, y ya no un artificio de la razón, y no podrá ser tratada con el arsenal teórico derivado de la filosofía política clásica y la economía política liberal. Así, en el mundo moderno, el Estado aparece como el elemento que viene a “moderar” la política, que viene a canalizar la energía de las voluntades colectivas a través de cauces institucionales⁵⁷.

El Estado, como conjunto de instituciones y prácticas, representa una forma de ordenamiento social, y no una instancia abstracta, que emerge “por afuera” de la sociedad; pero además representa una forma del poder presente en la sociedad, que más allá de las características que adopte el régimen político (autoritario o democrático, por ejemplo) implica una relación de dominio, que ha sido interpretada de distintas maneras

⁵⁶ Citado por Yarza, C. (2005), Op. Cit

⁵⁷ Cifr. Portinaro, P. P. (2003): **Estado**, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, P. 35.

en el pensamiento político. Así, el Estado es una forma histórica, con carácter transitorio, acorde a los modos de consecución del “bien común” que se problematizan en una sociedad. Pero el poder político tiene un carácter coercitivo y uno consensuado: en su nivel más abstracto, el Estado es una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio; en el sentido weberiano, es el monopolio del uso *legítimo* de la coerción.

Hay que tener en cuenta que el Estado es una entidad colectiva, de naturaleza y origen controvertidos; por eso no resulta fácil identificar determinaciones del concepto que, de alguna manera, no hayan resultado reducidas, unilaterales, deformantes, o que no hayan sido objeto de impugnación⁵⁸, de ahí la enorme dificultad para definirlo. En ese sentido, ensayar *una* definición de Estado resulta difícil porque más allá de la perspectiva que se adopte, siempre implica la adscripción a alguno de los paradigmas vigentes. Detrás de cada concepción del Estado existe una forma de interpretar a la sociedad y al poder político, que no constituye en sí misma una mera descripción de “lo real”, sino que conlleva valoraciones que, a su vez, recortan e influyen sobre la realidad que se pretende describir⁵⁹. Sin embargo, el desarrollo de las ciencias sociales ha permitido plantear el tema, antes que en términos de una definición precisa y contundente, como un problema de conocimiento científico, sobre la base de instrumentos conceptuales. En el intento por generar algunas aproximaciones a las nociones de Estado vigentes, esbozaremos un conjunto de definiciones que serán útiles para aproximarnos al “problema” del Estado, en torno al cual se ha desarrollado la teoría política moderna.

4.1.- El Estado como forma histórica.

Una primera aproximación conceptual requiere recortar históricamente la categoría, para referirnos al Estado moderno que surge con el capitalismo. Como señala Heller, el primer factor a tener en cuenta es que el Estado moderno *es una construcción histórica* que surge y se consolida a partir de las transformaciones que van produciéndose en el interior de la sociedad occidental. En la medida que se conforma y se diferencia de otras formas históricas por constituir “una unidad de dominación, independientemente en lo exterior e interior, que [actúa] de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial”,⁶⁰ ésta será la peculiaridad específica del Estado moderno, que puede ser definido, entonces, como la construcción histórica que se concreta en occidente para superar las formas

⁵⁸ Cifr. Portinaro (2003), Op. Cit. P. 17. Cabe aclarar que existen múltiples maneras de abordar esta problemática, de acuerdo con las distintas concepciones que pretenden dar cuenta del fenómeno estatal. Teniendo en cuenta que las corrientes de pensamiento no resultan fáciles de clasificar, se recomienda ver las cuatro interpretaciones básicas: la Idealista, la Conductista, la Economicista y la vinculada a una explicación histórica de su constitución y sentido. Otras concepciones convergentes con las anteriores, desde la ciencia política, se clasifican principalmente como: Marxismo, Elitismo, Pluralismo e Institucionalismo.

⁵⁹ Cifr. Thwaites Rey, M. (2005): “Estado: ¿Qué Estado?” [en] Thwaites Rey, M. y López, A.: **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino**. Prometeo, Bs. As. P. 22.

⁶⁰ Heller, H. (1984): **Teoría del Estado** Fondo de Cultura Económica, México. P. 142. Los destacados me corresponden.

organizativas que iban transformando todas las actividades humanas en la sociedad feudal⁶¹.

El Estado como entidad comienza a consolidarse en la modernidad, relacionado con el predominio de las ciudades en detrimento de la gran propiedad territorial, con el crecimiento de la burguesía en desmedro de la nobleza, y con la consolidación de la seguridad nacional –como posibilidad de independizarse de la protección del guerrero – que se sustentaba en los peligros de las invasiones “bárbaras” a Europa. El Estado será definido como una *unidad de dominación* sobre la base de que “(...) se encuentra por encima de los sectores en los que está dividida cualquier sociedad, y que asume la posición de un árbitro que pretende resolver los conflictos entre ellos (‘formalmente’ lo tendría que hacer de manera ecuánime, pero, ‘en realidad’, estaría referenciado o subordinado siempre a uno de los sectores constitutivos de la sociedad o a un bloque establecido entre los mismos con relaciones de igualdad o de algunos dominadores y otros subalternos)”⁶². En su evolución irá adquiriendo *medios de poder propios*, en la medida que vaya expropiando los recursos de autoridad y administración (que eran posesión privada), y los convierta en propiedad pública, mientras que el poder de mando será enajenado en beneficio del príncipe absoluto y luego del Estado. Así, esta unidad de poder político afianzará sus límites territoriales, se presentará como *independiente en lo exterior e interior*, y emergerá como una formación política soberana frente a otros Estados.

La emergencia de nuevos sectores sociales que irán redefiniendo y evidenciando sus diferencias internas, se plasmará en la diversidad y heterogeneidad en sus relaciones recíprocas. La mayor complejidad de la sociedad, en función de la existencia de diferentes sectores enfrentados entre sí de manera contradictoria, e incluso antagónica, impulsarán la idea de “neutralizar” el conflicto, de arbitrar por encima de ellos para obtener consenso o subordinarlos mediante el ejercicio de la coacción; pero el uso de ésta aparecería como de muy alto costo, capaz de destruir los vínculos solidarios existentes en la sociedad, y de afectar las actividades económicas y comerciales. La violencia se convertiría en un factor de disgregación no deseable por ninguno de los distintos sectores sociales involucrados. Como dice Ivancich, con el fin de evitar esos efectos no deseados en sociedades cada vez más complejas, y ante el incremento de los conflictos, se hizo necesario contar con un recurso más “económico” –es decir, menos costoso–, que el uso excluyente y arbitrario de la violencia. La especificidad del Estado moderno, entonces, estará en función de generar legitimidad como forma de lograr aceptación, y al mismo tiempo garantizar la pretensión y el monopolio de la utilización de la coacción. Esta función irá consolidándose de manera paulatina y constante; y así el Estado emergerá como un producto histórico capaz de dar respuestas a sociedades cada vez más conflictivas, que lenta, pero ineludiblemente, están en permanente cambio⁶³.

4.2.- El Estado como *Jano Bifronte*: Estado y Sociedad como rostros de una misma entidad

⁶¹ Cifr. Ivancich, N. (2003): **El Estado Moderno**, abstract. Curso de Política, Estado y Modernización en la Provincia de Buenos Aires. IPAP, abril, P. 1.

⁶² Cifr. Ivancich, N. (2003), Op. Cit. Pp. 1-2

⁶³ Idem, Pp. 2-3. **La perspectiva histórica está desarrollada con mayor profundidad en el Capítulo 5, apartados 5.2 y 5.3.**

Una segunda aproximación se vincula con la naturaleza relacional del Estado, especificada por su rasgo característico: el Estado es la relación básica de dominación que existe en una sociedad, en tanto es la que separa a los dominantes de los dominados en una estructura social. En ese sentido no es posible escindir Estado de Sociedad, como no es posible escindir lo económico de lo político, porque ambos son partes co-constitutivas de la relación social capitalista. La manera en que se manifiesta concretamente esa relación entre dominantes y dominados remite a las distintas *formas históricas* de Estado⁶⁴. Pero las relaciones de dominación no obedecen a lógicas abstractas de circulación de poder, sino que se articulan sobre las relaciones sociales de producción, es decir, lo que está en la base de la desigualdad de la relación capitalista es la asimetría y el antagonismo entre los propietarios de los medios de producción social y aquellos que sólo poseen su fuerza de trabajo para intercambiarla en el mercado⁶⁵.

Como dice O'Donnell: “En la génesis de las relaciones capitalistas de producción se halla una difusa coerción económica que no puede ser imputada ni a los capitalistas concretos ni a las instituciones estatales; sólo puede ser descubierta como una modalidad de articulación general de la sociedad. Por su parte, una vez entablada la relación, ni el capitalista ejerce la coacción ni éste ni las instituciones estatales pueden obligar coactivamente a continuar vendiendo fuerza de trabajo; el trabajador asalariado es siempre libre de terminarla. Finalmente, el Estado aparece como una objetivación institucional que concentra el control de recursos últimamente coactivos y como un no-capitalista que sólo garante a las clases a través de su respaldo a la relación social que las constituye en tales”⁶⁶.

Así como los trabajadores están desposeídos de los medios de producción material, los capitalistas están desposeídos del uso de la fuerza física; el monopolio de la coacción, entonces, recae en un tercero, el Estado, que aparece como el garante y reproductor de las relaciones capitalistas; allí reside su apariencia de estar *por encima* de los antagonismos que esas relaciones engendran. Pero “(...) la garantía que presta el Estado a ciertas relaciones sociales, incluso las relaciones de producción, que son el corazón de una sociedad capitalista y de su contradictoria articulación en clases sociales, no es una garantía externa ni a posteriori de dicha relación. Es parte intrínseca y constitutiva de la misma, tanto como otros elementos –económicos, de información y control ideológico– que son aspectos que sólo podemos distinguir analíticamente en dicha relación”. Es por ello que “las dimensiones del Estado, o de lo propiamente político, no son –como tampoco lo es ‘lo económico’– ni una cosa, ni una institución, ni una estructura: *son aspectos de una relación social*”⁶⁷.

En la medida que la *razón de ser* del Estado es reproducir la asimetría que está en la base de la relación social del capital, no es un árbitro neutral; y aunque tiende a aparecer como una forma separada de la sociedad, en realidad constituye un momento necesario de su reproducción. Es a través de las instituciones estatales –que aparecen

⁶⁴ O' Donnell, G. (1979:291), citado por Thwaites Rey, M. (2005), P. 25. **Los tipos y formas de Estado se analizan en el Capítulo 5.**

⁶⁵ Cífr. Thwaites Rey, M. (2005), P. 25

⁶⁶ O' Donnell, G. (1984): “Apuntes para una teoría del Estado” [en] Oszlak, O. (Comp.): **Teoría de la Burocracia Estatal**. Paidós, Buenos Aires, P. 208

⁶⁷ Idem, P. 204. El destacado me corresponde.

como un interés exterior y más general que el de los sujetos sociales que participan de aquella relación— que el Estado se presenta como algo *exterior* al ámbito de la sociedad, haciendo posible su funcionamiento eficaz, y produciendo las condiciones externas necesarias para la acumulación. Esa escisión —aparente— entre Estado y sociedad, deja abierto el espacio para una escisión paralela entre lo público y lo privado —consagrada por el derecho, otra de las objetivaciones del Estado— en la que los sujetos sociales aparecen como partes privadas frente a la parte pública (aquella en la que actúan las instituciones estatales). La evolución de estas instituciones a través del tiempo es inseparable de la evolución de las funciones de cada forma histórica estatal, que articula un modelo de acumulación y una estructura de clases determinados⁶⁸. El Estado es, entonces, la expresión de una determinada forma de articulación de las relaciones sociales, y tanto su condición política, como su alcance nacional y su aparato institucional, son el resultado del mismo proceso de construcción de la sociedad.

4.3.- El Estado como conjunto de aparatos

La otra dimensión de lo estatal se relaciona con el conjunto de instituciones a través de las cuales el Estado se vuelve “visible”. Dado que el capitalismo es un modo específico de organización social de la producción, que tiene requisitos históricos y formas de desarrollo definidos, el Estado tiene un papel esencial en garantizarlos, y lo hace a través de su estructura institucional y de sus modalidades de intervención, que se transforman a medida que el capitalismo cambia y se desarrolla. Del mismo modo en que esas formas de intervención se modifican junto con el progreso de la acumulación del capital, también lo hacen la legislación y las estrategias de representación.

El **aparato institucional del Estado** condensa las contradicciones subyacentes en el orden social; y los intereses que en definitiva resultan representados dependen del contenido de la agenda pública —la que a su vez, expresa la estructura de la dominación social—. Por eso se dice que los aparatos estatales son la forma en que se expresa materialmente la relación social de dominación, es decir, la manera en que el Estado en sentido abstracto se transforma en “algo” concreto⁶⁹.

Como dice Oszlak, el Estado es “(...) una relación social, [una] instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política”⁷⁰. Así, el Estado emerge “como principal articulador de esta estructura de dominación y como arena fundamental para dirimir el contenido y las formas de resolución de las cuestiones que integran la agenda, [y su aparato institucional] tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir”⁷¹;

Para este autor, “la formación del Estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social (...) en el cual se van definiendo los diferentes planos y

⁶⁸ Cifr. Thwaites Rey, M.(2005), P. 26

⁶⁹ Idem, P. 28-29

⁷⁰ Oszlak, O. (1978): **Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos – metodológicos para su estudio**, Buenos Aires, Cuadernos de CEDES, Vol 1., Nº 3.

⁷¹ Oszlak, O. (1999): **La formación del Estado Argentino**. Planeta, Bs. As. P. 22

componentes que estructuran la vida social organizada⁷²; de este modo hace hincapié en la característica de la dominación política y social que se realiza a través de un entramado institucional dentro de un territorio geográficamente delimitado. Para llevar adelante esta tarea, Oszlak postula que el proceso de formación del Estado puede verse como un proceso de adquisición de determinados atributos que conforman la **estabilidad**. Esto significa que los Estados van adquiriendo en su construcción social e histórica, una serie de atributos que serán utilizados para llevar adelante sus objetivos y finalidades. Tales atributos son:

- 1- Capacidad de *externalizar su poder*, a partir del reconocimiento de la soberanía estatal por parte de los otros Estados;
- 2- Capacidad de *institucionalizar la autoridad*, es decir, de ejercer efectivamente el monopolio de los medios legítimos de coerción.
- 3- Capacidad de *diferenciar su control*, a través del desarrollo de un sistema de administración burocrática profesional y autónoma para extraer y asignar los recursos de la sociedad civil, profesionalizado y con control sobre sus actividades.
- 4- Capacidad de *internalizar una identidad colectiva*, generando un sentimiento de “pertenencia” y creando los lazos de solidaridad para responder sólo a ese Estado.⁷³

El Estado es una instancia política con injerencia en todo el territorio nacional, que se organiza a través de un conjunto de instituciones. Se trata de una instancia política en la medida que: ejerce legítimamente el monopolio de los medios organizados de coerción; tiene la capacidad de imponer una estructura de relaciones de poder; su autoridad está institucionalizada; logra el reconocimiento como una unidad inmersa en un conjunto de relaciones interestatales; y tiene la posibilidad de generar una identidad colectiva a través del predominio sobre los mecanismos de dominación social. Pero se consolida como conjunto institucional en tanto posee la *capacidad de diferenciar su control*. Ese es el origen de la existencia de la **burocracia**, que en gran medida adquiere funcionamientos y motivaciones propios, independientes del gobierno que eventualmente se encuentre en posición de dirigir ese Estado. En el proceso de construcción histórica, el Estado se convierte en organizador del consenso, en garante y reproductor de las relaciones sociopolíticas que caracterizan a la sociedad.

Para Vilas, “cuando se hace referencia al Estado hay que tener presente que en él se sintetizan dos dimensiones básicas. Una se refiere al **Estado como expresión institucional de relaciones de poder y de principios de legitimación**; es decir la dimensión típicamente política del Estado. La segunda dimensión se refiere a las **capacidades de gestión**; lo que usualmente se denomina administración pública, y más recientemente, políticas públicas. Es esta una dimensión derivada de la anterior, en la que el Estado define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad⁷⁴. Las relaciones de poder entre los actores son las que producen modificaciones en la organización, en las funciones y en el sentido de la acción estatal, y los cambios en esas relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en transformaciones en la gestión pública. Por lo tanto, cuando se habla de **autonomía del Estado** se hace referencia a la capacidad de las autoridades públicas para definir los objetivos y las metas de la gestión, para seleccionar

⁷² Idem, P. 15.

⁷³ Ibid., Pp. 16-17

⁷⁴ Vilas, C. (2000 b): “Estado y Mercado en la globalización”. [en] **Taller -Revista de Sociedad y Cultura**, Vol. 5, Nº 12, abril, P. 12 -13. El resaltado me pertenece.

y utilizar los instrumentos necesarios para alcanzar los fines definidos, para movilizar recursos en función de esos objetivos, y para mantener bajo control las restricciones bajo las cuales operan las políticas públicas. Cabe aclarar que esta autonomía nunca es absoluta, sino que es una dimensión del tipo de relaciones que se generan entre el Estado, la sociedad y la actividad económica, y de los escenarios regionales y mundiales en los que esas relaciones se desenvuelven. Por eso la autonomía del Estado implica siempre algún tipo de negociación entre actores. “En la medida que el Estado es institucionalización de las relaciones de poder, los alcances efectivos y el sentido real de la autonomía estatal derivan de las relaciones de poder así institucionalizadas”⁷⁵.

4.4- El Estado como escenario y como recurso

Hasta aquí hemos visto que el Estado es una estructura política y organizacional que se sobrepone a la sociedad al mismo tiempo que forma parte de ella. A partir del momento en que una sociedad produce excedente económico se divide en clases sociales, y la clase dominante necesita contar con condiciones políticas para apropiarse del mismo. La institucionalización de un Estado es el resultado de esa necesidad, y constituye el momento a partir del cual un país adquiere carácter de soberano. De esta manera, a la vez que se conforma la sociedad civil –constituida por las clases y grupos sociales con diferente grado de acceso al poder político efectivo–, emerge el Estado, como la estructura organizacional y política –fruto de un pacto político o contrato social– que asegura legitimidad al gobierno⁷⁶.

Podría decirse que existen dos corrientes principales sobre la definición “básica” de Estado, que se diferencian por su método: la primera es la *Histórico-inductiva*, en la que el Estado emerge como producto histórico de la evolución y complejización de la sociedad. La segunda es la *Lógico-deductiva (ahistórica)*, en la que el Estado aparece como el resultado político-institucional de un pacto o contrato social derivado de la necesidad de instaurar un orden. Ambas pueden verse como complementarias, y en cualquiera de ellas el **Estado es una estructura política**, un poder organizado que permite a la clase económicamente dominante serlo también políticamente, asegurándose así la apropiación del excedente. Esta estructura política está compuesta por un **gobierno**, formado por miembros de la élite política que tienden a ser reclutados junto a la clase dominante; una **burocracia pública** (cuerpo de funcionarios jerárquicamente organizados que se ocupa de la administración), y una **fuerza policial y militar** para enfrentar enemigos externos y mantener el orden interno. Esta organización política tiene el monopolio de la violencia institucionalizada, es decir que puede establecer un sistema legal y tributario e instituir una moneda nacional, por lo que a los elementos mencionados hay que agregar el **ordenamiento jurídico-impositivo**, que excede el ámbito del aparato estatal y se ejerce sobre toda la sociedad. Esta es su diferencia esencial con las demás organizaciones, en tanto dispone de un poder político que excede sus límites organizacionales; pero además, el detentar ese poder hace que el

⁷⁵ Vilas, C. (2000 b), P. 13

⁷⁶Por otra parte, y aunque la definición es parcial, podría entenderse el Estado como *res pública*, es decir, como la propiedad colectiva de todos los ciudadanos o el espacio de la propiedad pública, con la salvedad de que eso se concreta solamente en un régimen democrático, y de que no es lo mismo la propiedad pública que propiedad estatal (es decir, cuando las decisiones sobre la “cosa pública” las toma el aparato estatal).

Estado sea más que el simple “aparato”. Por otra parte, el poder del Estado se ejerce sobre un **territorio** y una **población**, que son sus componentes materiales constitutivos.

Sin embargo, aún cuando el Estado puede ser visto solamente como el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados, ese acercamiento a la institucionalidad del Estado debe reconocer que, además de **poder político institucionalizado**, el Estado es también un **campo estratégico de lucha**, en el cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos.

Como señala Vilas, en tanto es la unidad suprema de decisión respecto de la población de un territorio (porque su poder decisorio deriva del monopolio de la coacción física legítima y de la emisión de dinero de curso forzoso), el sentido, el contenido y las estrategias que orientan las decisiones estatales dependen de la matriz de relaciones de poder en la sociedad. A su vez, esa matriz responde a una compleja articulación entre factores nacionales y transnacionales⁷⁷. Pero el Estado puede visualizarse de dos maneras: como arena política (como escenario) y como recurso de poder (como actor).

El Estado actúa como **escenario** en tanto constituye un *espacio político institucional* para el procesamiento y transacción legítima de los intereses y conflictos entre actores. Actúa dirimiendo entre esos intereses y conflictos en la medida que delimita el acceso diferenciado de los actores a los recursos (de información, económicos, ideológicos), definiendo qué es lo legítimo y qué no lo es. Esta dimensión constituye en sí misma un recurso de poder, en la medida que legitima (o deslegitima) las cuestiones que se procesan en el Estado. Porque, como bien señala Vilas, no se trata de un escenario neutral y abierto a todos los actores; el papel que juegan la ideología dominante (a través de sus agencias, tales como la escuela, o los medios de comunicación) y el aparato legal (sistema jurídico, policía, etc.), es la clave para entender cómo se “administra” el ingreso y se dictamina acerca de la legitimidad de esos conflictos.

Pero el Estado actúa también como un **recurso de poder en sí mismo** (como actor), y en su capacidad para movilizar otros recursos de poder materiales y simbólicos, en tanto constituye la institucionalización de un poder que deriva de un esquema de relaciones que refuerza la desigualdad entre las clases sociales. Siempre existe un sesgo político de clase (una “inclinación” en favor de un sector) del Estado capitalista: por ejemplo, en el caso argentino durante el período oligárquico, era un sesgo hacia los grandes terratenientes y comerciantes; durante el Estado de Bienestar, el sesgo era hacia el capital industrial; en los ‘90, era un sesgo hacia el capital financiero⁷⁸.

Dado que el objetivo del Estado es reproducir las condiciones de la dominación, a través de la conjugación entre esas dos dimensiones –**como recurso y como escenario**–, esta correlación no es constante, y se transforma continuamente. Si en la génesis histórica del Estado capitalista moderno se encuentra la separación entre lo

⁷⁷ Cifr. Vilas, C. (1997a): “La reforma del Estado como cuestión política”, [en] **Taller -Revista de Sociedad y Cultura**, Vol. 2, N° 4, agosto, P. 87

⁷⁸ Idem, P. 88

político y lo económico/social, entre la dominación y la explotación, entre lo público y lo privado, sobre esa dicotomía se constituye la **autonomía del Estado** (su distancia institucional respecto de los actores dominantes en el terreno económico), y la **autonomía de lo político** (en relación con la idea de *soberanía*, como la capacidad de imposición de decisiones estatales por encima de cualquier otro actor dentro del territorio de ese Estado). Pero en situaciones de crisis esa separación se reduce sustancialmente: se acentúa el papel del Estado como *recurso de poder* de ciertos grupos o actores, en detrimento de otros, y la política tiende a asumir el papel del “vale todo”; el Estado reduce su autonomía relativa, y tiende a reforzar su vinculación instrumental con determinados actores de mercado (deja de expresar el interés general para representar el interés de algunos sectores). Es decir, en situaciones de crisis, propias de los cambios de un estilo de acumulación a otro, el Estado deja de funcionar como “Estado formalmente de todos” (su función política de conducción), para pasar a actuar como “Estado de algunos más que de otros” (privilegiando el predominio de su función política de dominación)⁷⁹.

4.5.- El Estado como dimensión subjetiva

Hay tres factores que definen el funcionamiento, la estabilidad y la capacidad representativa de un Estado. El primero es el marco general de fuerzas sociales: la correlación entre las diferentes coaliciones, dominantes y subordinadas, que se disputan la capacidad para influir sobre las decisiones en cuestiones de interés común. En segundo lugar aparece el sistema de instituciones y normas políticas que arbitran la coexistencia de fuerzas sociales jerarquizadas. De hecho, este marco institucional es una materialización de la correlación de fuerzas fundacional que da lugar a un régimen estatal particular y de los medios por los que se reproduce legalmente. En tercer lugar, cada Estado depende de una estructura de categorías de percepción comunes, una serie de creencias movilizadoras que generan cierto grado de conformidad social y moral entre gobernantes y gobernados y que cobra forma material en el repertorio cultural y los rituales del Estado.

Según Bourdieu, la célebre caracterización del Estado efectuada por Weber deja de lado un aspecto esencial. Para Bourdieu “el Estado es una X (a determinar) que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente”⁸⁰. El aporte esencial que Bourdieu realiza a la definición weberiana es la incorporación de la dimensión subjetiva, pues el Estado no sólo se encarna en la objetividad de las estructuras sino también en la **subjetividad**, bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y de pensamiento⁸¹. La consecuencia de esta incorporación en

⁷⁹ Ibidem, P.88- 89

⁸⁰ Bourdieu, P. (1996). “Espíritus de Estado”, P. 7. [En] **Sociedad - Facultad de Ciencias Sociales UBA**, N° 8, Pp. 5-29.

⁸¹ Aquí cabe resaltar el concepto de *capital simbólico* de Bourdieu: “El capital simbólico es una propiedad cualquiera, fuerza física, valor guerrero, que, percibida por unos agentes sociales dotados de las categorías de percepción y de valoración que permiten percibirla, conocerla y reconocerla, se vuelve simbólicamente eficiente, como una verdadera *fuerza mágica*: una propiedad que, porque responde a unas “expectativas colectivas”, socialmente constituidas, a unas creencias, ejerce una especie de acción a distancia, sin contacto físico”. [en] Bourdieu, P. (1997): **Razones prácticas. Sobre la teoría de la Acción**, Anagrama, Barcelona, Pp. 171-172

estructuras mentales adaptadas a las estructuras objetivas, es que lo instituido se presenta con la apariencia de lo natural haciendo olvidar que es la consecuencia de una serie de actos de institución⁸². Aquí cobra centralidad el concepto de violencia simbólica, que tiene su origen en la relación entre las estructuras que constituyen el *habitus*⁸³ de los dominados y la estructura de dominación que las sustenta: el dominado percibe al dominante a través de las categorías producidas por la relación de dominación y que, por lo tanto, son funcionales a los intereses del dominante.

Es por eso que para entender el proceso de concentración de poder en el Estado, hay que comprender que las relaciones de fuerza son al mismo tiempo relaciones simbólicas, y los actos de sumisión, de obediencia, son actos cognitivos, pues “los agentes sociales construyen el mundo social a través de estructuras cognitivas susceptibles de ser aplicadas a todas las cosas del mundo y, particularmente, a las estructuras sociales”⁸⁴. Para ello, este autor recomienda la reconstrucción de la génesis de la conformación del poder estatal como el instrumento de ruptura, y propone un modelo de emergencia del Estado que “apunta a dar cuenta sistemática de la lógica propiamente histórica de los procesos al término de los cuales se ha instituido”⁸⁵.

Como señala Bourdieu, los Estados modernos se han transformado no sólo en monopolizadores de toda violencia física, sino también de toda codificación simbólica: “El dominio del Estado se nota especialmente en el ámbito de la producción simbólica: las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de ‘problemas sociales’ que la ciencia social con frecuencia se limita a ratificar”⁸⁶. Así, la posibilidad de un control simbólico permite la desaparición simbólica de las estructuras de poder, aunque no su desaparición real. Y tal como señalara Niklas Luhmann, todo ello se expresa en que la forma más perfecta de poder es aquella que consigue imponer sus órdenes, incluso aquellas que no da.

Actividades

1) Lea los párrafos que siguen:

I) “Supongo a los hombres llegados a ese punto, en que los obstáculos que se oponen a su conservación en el estado de naturaleza superan con su resistencia a las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Entonces, dicho estado primitivo no

⁸² Bourdieu (1996) P. 9.

⁸³ Dentro del sistema conceptual de Bourdieu, la noción de *habitus* es una presencia constante, y refiere a que dentro de la sociedad no existe una vivencia independiente de la sociedad misma y sus reglas; las experiencias están mediatizadas por las configuraciones de los diferentes campos. Si el campo [es decir, cada uno de los “universos sociales relativamente autónomos” (p. 84)] es el marco, el *habitus* es el efecto del marco, su interiorización: “El *habitus* cumple una función que, en otra filosofía, se confía a la conciencia trascendente: es un cuerpo socializado, un cuerpo estructurado, un cuerpo que se ha incorporado a las estructuras inmanentes de un mundo o de un sector particular de este mundo, de un campo, y que estructura la percepción de este mundo y también la acción en este mundo” [en] Bourdieu, P. (1997), P. 146.

⁸⁴ Bourdieu, P. (1996) , P. 22

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Bourdieu, P. (1997): **Razones prácticas**, P. 95.

puede ya subsistir, y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser (...). Esta suma de fuerzas no puede nacer más que del concurso de muchos (...): encontrar una fórmula de asociación que defienda y proteja de toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y quede tan libre como antes. Tal es el problema fundamental al que da solución el contrato social. (...) Por lo tanto, si se aparta del pacto social lo que no pertenece a su esencia, encontraremos que se reduce a los términos siguientes: Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo."

ROUSSEAU, JEAN JACQUES **El contrato Social.**

II) "[El Estado] es una verdadera unidad de todos los hombres en una e idéntica persona, hecha por pacto de cada hombre con cada hombre, como si todo hombre debiera decir a todo hombre: "autorizo y abandono el derecho a gobernarme a mí mismo a este hombre, o a esta asamblea de hombres, con la condición que tú abandones tu derecho y autorices todas sus acciones de manera semejante". Hecho esto, la multitud, así unida en una persona, se llama *República*; en latín, *civitas*. Ésta es la generación de ese gran Leviatán, o más bien (para hablar con mayor reverencia) de ese Dios Mortal a quien debemos, bajo el Dios Inmortal, nuestra paz y nuestra defensa."

HOBBS, THOMAS: **Leviathán**

III) "En algún lugar existen todavía pueblos y rebaños, pero no entre nosotros, hermanos míos: aquí hay Estado. ¿Estado? ¿Qué es eso? ¡Bien! Abrid los oídos, pues voy a deciros mi palabra sobre la muerte de los pueblos.

Estado se llama al más frío de todos los monstruos fríos. Es frío incluso cuando miente; y ésta es la mentira que se desliza de su boca: "Yo, el Estado, soy el pueblo".

¡Es una mentira! Creadores fueron quienes crearon los pueblos y suspendieron encima de ellos una fe y un amor: así sirvieron a la vida. Aniquiladores son quienes ponen trampas para muchos y las llaman Estado..."

NIETZSCHE, F.: **Así habló Zaratustra**

2) Ahora observe atentamente la siguiente caricatura de Miguel Rep:

 www.miguelrep.com.ar



MIGUEL REP. Publicado en Diario Página 12, Contratapa, 10 de abril de 2007

- ¿Qué relación encuentra entre las palabras de Hobbes, Rousseau y Nietzsche, y la caricatura de Rep? ¿Considera Ud. que alguno/s de los tres párrafos expresa mejor que los otros la frase contenida en la caricatura?
- ¿Qué argumento/s podría/n sostenerse desde la posición del "Estado neutral" para responder a la pregunta que se formula en la caricatura?

Tenga en cuenta todas las perspectivas analizadas, y sus referencias al Estado como forma histórica, como relación social, en su dimensión de aparato institucional, o en su variante subjetiva.

3) Lea los extractos que siguen y responda:

a) ¿Es posible encontrar en alguno de estos párrafos referencias al Estado como forma histórica, como relación social, en su dimensión de aparato institucional, o en su variante subjetiva?

b) ¿Considera Ud. que las ideas predominantes en cada caso se acercan más a la concepción de Estado como escenario o de Estado como recurso?

1) “(...) Señalar la funcionalidad del modo en que se ha llevado a cabo la reforma del Estado para la expansión de la globalización económica, no debería ser visto como recurso a un argumento de circularidad del tipo del huevo y la gallina, sino como una comprobación más de la estrecha interdependencia entre Estado y desarrollo del capital. Por sobre todo éste es un tema político: es decir, de relaciones de poder entre actores, de acceso diferenciado a recursos, de capacidad para proponer e imponer objetivos, metas, intereses. El discurso conservador predominante enmascara todo esto con el argumento del cambio técnico. La redefinición de la autonomía decisoria del Estado, la primacía de los actores más concentrados del mercado, la globalización del capital financiero, son presentados como otros tantos resultados del extraordinario cambio tecnológico experimentado en las últimas dos o tres décadas. Es una perspectiva interesante: si en el siglo XVIII la burguesía veía en el progreso técnico la llave de la redención social, en el capitalismo de finales de siglo XX ve en el desarrollo científico y técnico la justificación de la desigualdad, el empobrecimiento y la fragmentación social. Por supuesto, la cuestión no es el progreso científico-técnico, sino la apropiación desigual de sus frutos. Es decir, una cuestión eminentemente política. El Estado reduce su autonomía respecto de ciertos actores (por ejemplo, grandes corporaciones, organismos financieros multilaterales, grandes inversionistas institucionales), al mismo tiempo que la amplía tremendamente respecto de otros: pequeñas y medianas empresas, trabajadores, población de menores recursos, sindicatos...”

VILAS, C. (2000): “Estado y Mercado en la globalización”, en **TALLER - Revista de Sociedad, Cultura, y Política**, Vol. 5, n 12, abril, Buenos Aires, pp. 34-35.

2) “Estas ilusiones crean primero enormes expectativas y luego, cuando al poco de andar se descubre que el atajo milagroso no era más que el callejón sin salida de la demagogia populista, una nueva ola de frustración. Y así vamos dando tumbos, de la frustración a la ilusión y de la ilusión a las nuevas frustraciones, mientras otros siguen progresando por el seguro camino del esfuerzo empresarial y la creatividad industrial, del capitalismo de verdad y de la participación plena en la economía global (...)

Entre las ideas que más ayudan a fomentar la ilusión de la varita mágica política está aquella de la existencia, en otras latitudes, de un modelo de Estado que ha podido –a fuerza de decisiones políticas, monopolios estatales omnipresentes, impuestos draconianos, y amplias restricciones a la libre empresa– crear el bienestar para todos. Entre estos modelos quiméricos no hay ninguno que hoy se iguale al “modelo sueco”, esta última utopía de una izquierda que después del derrumbe de los totalitarismos comunistas se ha ido quedando con las manos cada vez más vacías. El Estado benefactor sueco se ha transformado de esta manera en el último bastión de la esperanza en las soluciones desde arriba, desde las cúpulas del Estado, para aquellos problemas que sólo desde abajo, desde la creatividad social y empresarial, se pueden resolver.”

ROJAS, M. (2005) **Suecia después del modelo sueco**. Fundación CADAL, TIMBRO, Buenos Aires, P. 10-11

3) (Extracto de la crítica de L. Santana y M. Negrón, sobre el libro **Reinventing Government** de J. Osborne y J. Gaebler)

“(…) Una de las tesis centrales del libro es que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz. Este aforismo es completamente cierto. No obstante, debemos reiterar que en una sociedad democrática y con responsabilidad social, la eficacia o eficiencia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público.

En este contexto perviven otros valores, procesos y criterios con igual legitimidad: equidad, responsabilidad pública, igual protección de las leyes, debido proceso de ley, representatividad, transparencia de los procesos, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública. Estos valores, medulares al estudio de la administración pública, están prácticamente ausentes en el texto que estamos comentando.

De hecho, los conceptos “constitución” o “gobierno constitucional” que deberían formar parte de los principios de cualquier reinvención del gobierno, particularmente el estadounidense, no son considerados seriamente; ni siquiera aparecen en el índice de materias al final del libro. Esta situación hace pensar a algunos expertos en Administración Pública si el verdadero problema consiste en reinventar al gobierno o en redescubrirlo.”

SANTANA, L. y NEGRON, M. (1996): *“Reinventing government”*: nueva retórica, viejos problemas, en **Revista del CLAD**, NRO 6, Julio, Caracas.

4) (...) “En esos días (*enero de 1967*), El Consejo Publicitario Argentino lanzó una campaña titulada “Nuestras Ay! Empresas del Estado”; sus avisos decían:

“Las Empresas del Estado son una dura carga que pesa sobre nuestros hombros. Y sobre nuestro presupuesto. El del país y el de cada uno. Porque todos pagamos por buenos los malos servicios. Mucho dinero se malgasta por día en alimentar a la burocracia. Si ese dinero se redistribuyera mediante una inteligente política de créditos, si el estatismo y la burocracia fueran perseguidos como peligrosos enemigos del país, si la empresa privada viera aseguradas las condiciones necesarias para su progreso...

Si todo esto se hiciera habría más trabajo, mejores remuneraciones, prosperidad.

Ciudadano: contribuya para que así sea. Combata el estancamiento, el miedo al cambio. Participe del esfuerzo por una Argentina fuerte, rica y justa”.

CAPARRÓS, M. y ANGUITA, E. (1998): **LA VOLUNTAD. Una historia de la militancia política en la Argentina 1966-1973**, Grupo Editorial Norma, Tomo I, pág. 103.

5.- EL ESTADO MODERNO: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE SU TRANSFORMACIÓN HISTÓRICA

“Más que en ningún momento anterior, ahora los hombres viven a la sombra del Estado”
RALPH MILIBAND [1969]: *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI,
México, 1997, 17ª Edición. P. 1

5.1.-Introducción: sobre los *tipos* y *formas* de Estado

A lo largo del período que abarca la transformación de la mentalidad burguesa (aproximadamente desde el siglo XII), y en medio de los cambios estructurales que sacuden al continente europeo, se irán gestando nuevos modos de concebir *lo político*. La aparición de nuevas clases en el seno de una sociedad binaria, dividida entre poseedores y no poseedores de la tierra, dará lugar a una nueva mentalidad alejada de la anterior, que era cristiana, feudal, estática, jerárquica y basada en un orden divino. Las nuevas clases no aceptarán esa visión inmutable. La realidad social adquirirá entonces, al compás de las luchas de la naciente burguesía contra los señores feudales, un carácter histórico y desacralizado. Hacia el siglo XVI las monarquías europeas alcanzarán las condiciones necesarias para dirigir los destinos de gran parte del mundo conocido hasta entonces; y eso fue posible porque en la Edad Media *reinventaron* un Estado que “se demostró mucho más logrado que la mayoría de los modelos previos”⁸⁷

En este apartado haremos una distinción entre tipos y formas de Estado. El **tipo de Estado** se relaciona con un determinado modo de producción, es decir, con el régimen económico social que constituye el sustento de las relaciones sociales. En este sentido, la correspondencia entre la base material y la sociedad política establece una determinada forma de articulación diferente de las de otros modos de producción. Por ejemplo, el Estado imperial romano es de naturaleza diferente al Estado dual de la Edad Media, y también distinto a las formas que asume el Estado en el sistema capitalista. Los *tipos de Estado* que podemos encontrar, desde el siglo XV en adelante, son el *feudal, el capitalista y el socialista*⁸⁸. En cada tipo histórico de Estado se desarrollan multitud de *formas de Estado*⁸⁹, concepto más estrecho que resulta de múltiples factores.

Dentro del sistema de producción capitalista, “las formas bajo las cuales se manifiesta la naturaleza particular de un Estado pueden ser variables, sin que la naturaleza misma del Estado entre en cuestión (...) por **forma de Estado** entendemos

⁸⁷ Strayer, J. (1981), *Sobre los orígenes medievales del Estado moderno*, Ariel, Barcelona.

⁸⁸ Cifr. Ivancich, N. (2003): *El Estado Moderno*, abstract. Curso de Política, Estado y Modernización en la Provincia de Buenos Aires. IPAP, abril, P. 10.

⁸⁹ El concepto “formas de Estado” tiene diversos significados, por lo que puede ser interpretado en varios sentidos. Desde el derecho político se usa para diferenciar la distribución espacial de la actividad estatal; este significado de “formas de Estado” refiere al grado de centralización/ descentralización con base territorial, existente en un Estado, y distingue entre Estado Unitario, Estado Federal y Estado Confederado. Otros autores usan el concepto de “formas de Estado” en su acepción de “formas de gobierno” (o tipo de régimen político): Estado Democrático, Estado Totalitario; Estado Republicano, Estado Monárquico. Un tercer significado de “formas de Estado” hace referencia al papel que el Estado desempeña en la gestión del orden social, y en particular, del orden económico. Desde este enfoque distinguiremos entre: Estado Liberal, el Estado de Bienestar, y el Estado Neoliberal-Neoconservador.

una articulación específica de diferentes instituciones y prácticas de Estado, en el seno de un tipo dado (...)”⁹⁰. La organización del Estado se produce en el marco del mismo modo de producción, pero las diferencias que encuentra tienen que ver con el particular crecimiento histórico de la sociedad. Con esto puede afirmarse que “(...) los Estados y las formas políticas son inteligibles como elementos de un sistema social global y no pueden explicarse sino por referencia a este sistema (...) en sus diferentes fases y en sus diferentes marcos geográficos o regionales.”⁹¹

En esa línea, analizaremos el período de transición entre el tipo de Estado feudal y el tipo de Estado capitalista moderno, y más adelante, las modificaciones operadas en las formas de Estado, en sus variantes: *Liberal*, en el siglo XIX; su crisis y la emergencia del *Estado de Bienestar* en la primera mitad del siglo XX; su eclosión, y el surgimiento del Estado Neoliberal- Neoconservador, y las reconfiguraciones de la relación entre Estado y Sociedad en la actualidad. Lo que hace difícil discernir las características de estos cambios es que la “naturaleza y sentido unitario del Estado sólo se percibe claramente en una dimensión histórica, ya que es a partir de sus orígenes y diversos procesos formativos como se puede llegar al descubrimiento de su condición de órgano supremo del poder nacional, con los rasgos que lo caracterizan en el presente y también con los problemas de arrastre que trae consigo de su pasado singular.”⁹² Las formas de Estado son, entonces, producto de determinaciones históricas complejas, que hacen posibles las condiciones que explican el pasaje de una forma a la siguiente.

Los cambios que se producen en los distintos tipos y formas de Estado surgen a partir de determinadas crisis: “una *crisis básica de Estado* existe sólo cuando lo que está en cuestión es la matriz fundamental de la dominación social que le es inherente y sobre la que se constituye. (...) En la *crisis de una forma de Estado*, lo que cambia es la figura de éste, manteniéndose como invariante la relación fundamental de dominación, sea esta capitalista o socialista. La crisis de Estado constituye un momento significativo de conflicto, un punto de inflexión de las tendencias históricas y contradicciones determinantes de la configuración concreta del Estado y del régimen político (...) Por lo tanto, la crisis de Estado (...) es estructural e histórica y se configura en medio de una situación tal, que una solución de cualquier sentido posible trae aparejada una ruptura con el pasado. Por eso, más que una mera crisis de legitimación, en que a menudo se confunden Estado con gobierno pudiendo, por tanto, ser transitoria, la crisis de Estado se torna prácticamente irreversible, un cambio sin retorno debido a una diferente situación histórica. Puestos así los límites, las posibilidades de existencia de las crisis de Estado no son muchas, apenas tantas como los momentos históricamente significativos que puedan haberlas involucrado en sus mutaciones. Ciertamente, el Estado no puede quedar al margen ni salir indemne de unos cursos de acción histórica que modifican las estructuras de dominación y que replantean las contradicciones fundamentales de la sociedad.”⁹³

⁹⁰ Giménez, G. (1983): **Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político – jurídico**. UNAM, México, Pp.51-52. Citado por Ivancich, N. (2003:10)

⁹¹ Giménez, G. (1983:51) Citado por Ivancich, N. (2003), P.11

⁹² Graciarena, J. (1984): “El Estado Latinoamericano en Perspectiva. Figura, crisis, prospectiva”. En **Pensamiento Iberoamericano** N° 5. Volumen a. Madrid, Enero-Junio, P. 41. Citado por Ivancich, N. (2003) P.11.

⁹³ Graciarena, Op. Cit., Pp. 44 a 46. Citado por Ivancich (2003) P.10. Los resaltados son míos.

5.2.- El Estado como proyecto: Factores materiales, ideológicos y políticos en la génesis del Estado Moderno.

Durante los siglos XIV y XV Europa occidental vivió una agitada etapa de transición entre el ocaso de la Edad Media y la génesis del Renacimiento. En líneas generales, este período se caracterizó por la confluencia de diversos factores: recesión demográfica, crisis económicas, agitaciones sociales y convulsiones políticas en un contexto de guerra generalizada. En el régimen feudal los medios materiales de dominación no estaban en manos del rey, sino que pertenecían a los señores feudales territoriales; por eso se caracterizó por ser sucesivamente primero una “poliarquía”, es decir, un poder fragmentado, disperso, distribuido complejamente en las localidades y/o en unidades más extensas como el señorío, y luego se transformó en un Estado estamental-dual, es decir de representación corporativa y contradictoria⁹⁴. Esta competencia o poder dual, es decir, de doble representación, establecería una ausencia de unidad “concreta”, que pretendió ser reemplazada por una unidad “ideal” que se encontrara por encima de tantas contradicciones: es el origen de un nuevo tipo de Estado.

Las características básicas que distinguen al Estado moderno de sus antecesores de la Edad Media son:

Centralización del poder: Progresivamente el Estado va adquiriendo bajo su órbita el control y la intervención sobre la totalidad de las relaciones sociales, económicas y políticas. Así adquiere la supremacía sobre el territorio.

Secularización: La política y la administración van separándose paulatinamente de toda reminiscencia dogmática o religiosa. La política se legitima sobre sus propias bases, con eje en la racionalidad del individuo. El Estado avanza autónomamente en su proceso de construcción política.

Administración concentrada en una burocracia profesional: Crece y se desarrolla un tipo particular de administración, basada en parámetros profesionales e impersonales, que opera en base a códigos y leyes estatuidas con anterioridad, elaborados sobre criterios de racionalidad para la administración. Quienes llevan adelante esta tarea son funcionarios con idoneidad para el desempeño de sus tareas, que perciben un salario.

Para analizar la relación entre el desarrollo incremental de las formas capitalistas de producción y el surgimiento de un nuevo tipo de Estado, comenzaremos por analizar algunos de los **factores materiales** que la caracterizaron. Primero, el desarrollo de la economía mercantil y manufacturera necesitaba de un conjunto de políticas por parte de los poderes públicos (seguridad en el tráfico de productos, una mínima racionalidad fiscal y administrativa, estímulo y protección a las actividades emergentes), imposibles

⁹⁴ Idem, Pp. 2-3. El Estado estamental-dual surge en relación con los tres estamentos que se arrogaban la representación de la sociedad medieval: el orden jerárquico se basaba en la superioridad de la nobleza; luego venía el clero y por último, estaba el tercer estado o burguesía. El dualismo estaría dado en la coexistencia de dos autoridades o poderes: el que surgía del Príncipe o Rey y el que emanaba de los estamentos.

de alcanzar con la supervivencia del feudalismo. Dichas políticas consolidan la alianza objetiva de la burguesía con la monarquía.

En segundo lugar, la expansión demográfica registrada en Europa occidental a partir del siglo XI tendrá importantes consecuencias sociales que, inevitablemente, arrastrarán cambios políticos. A ese crecimiento demográfico son atribuibles el auge de la colonización interior, el crecimiento de las ciudades y la expansión de la actividad agrícola, comercial e industrial.

Un tercer factor se relaciona con el influjo de la guerra en el alumbramiento del entramado institucional que caracteriza a este Estado. El ejército moderno adquiere nuevas características en materia de técnicas y de organización: mayor tamaño, superioridad cuantitativa de las formaciones de infantería, artillería y armas de fuego más sofisticadas, rasgos de permanencia, carácter mercenario, y la existencia de un cuerpo de oficiales profesionalizado. Hacer frente a esos costos crecientes exigía una reorganización general de los ingresos públicos, lo que requería una maquinaria burocrática capaz de sostenerlos económicamente en la guerra y en la paz, así como una infraestructura administrativa complementaria (como por ejemplo, el uso de la diplomacia como fuente de información).

Pero en la transición del feudalismo al capitalismo hay también **factores ideológicos y políticos**. Las guerras civiles de finales del XIV y principios del XV en la mayor parte de Europa occidental representaron la oportunidad de construir un Estado moderno bajo la forma de una monarquía autoritaria. En esa forma estatal se halla el impulso hacia la construcción de los nuevos Estados; entre la poliarquía medieval y el Estado moderno, este escalón intermedio jugará un papel de primordial importancia en cuanto soporte del difuso sentimiento de cohesión entre todos los territorios que esa nueva construcción socio-política pretende integrar.

La religión es un factor de innegable influencia en este proceso. Cuando estalle la Reforma, protestantes y católicos coincidirán en aportar al nuevo Estado una de sus más significativas fuentes de legitimidad. El Estado se convierte en garantía de supervivencia para estas religiones. En este contexto se procede a la sacralización de la cabeza del Estado; la tendencia protestante a hacer del príncipe la cabeza de la Iglesia, a la vez que la del Estado, le hacía participar en el simbolismo de un cuerpo místico. Pero también los monarcas católicos de la Contrarreforma se esforzaron por obtener un estatuto semejante.

Por último, la recepción y divulgación del Derecho romano constituye otro factor coadyuvante al proceso de gestación y afianzamiento del Estado. De hecho, hace posible no solamente el desarrollo de una inicial economía capitalista, sino que contribuye a la misma aceptación del hecho estatal, implícito de alguna manera en las categorías romanas de *civitas* y *república*. El derecho romano se funde con el influjo del derecho canónico para conformar el pensamiento legal de Occidente. En última instancia, la idea de soberanía y la “razón de Estado” terminarán de asentar ese modelo de organización política cuya construcción se ha iniciado con los albores de la modernidad.

5.3.- El Estado-nación como primera construcción sociopolítica de la modernidad

El Estado moderno da cuenta del ejercicio del poder en un proceso que tendía a disolver el de dos grandes potencias de la Edad Media: la Iglesia y el Imperio. Ese ejercicio del poder político se expresa en la noción de soberanía, concepto que viene a legitimar el “monopolio de la fuerza” como rasgo sustancial del Estado, no eludible por ningún individuo, grupo o corporación del territorio en que se ejerce, y no sometido a ningún poder externo. Este reordenamiento del mundo empieza a encontrar en la idea de Estado-Nación moderno su forma “natural” de organización política.

La idea de **Estado-Nación** emerge como parte de esa construcción histórico-política que representa el Estado moderno, en la medida que éste va adquiriendo simultáneamente soberanía irrestricta sobre su territorio, autonomía e independencia decisional, y capacidad de integración social articulando la configuración de identidades y solidaridades amplias, en tanto emerge como depositario del interés nacional. Ese alcance nacional de los estados se organiza alrededor de un centro único simbólico de poder, en referencia al cual las sociedades particulares habían articulado sus lazos sociales: el Estado moderno, constituido como espacio de unificación de las particularidades existentes.

El concepto de **Nación** sirvió históricamente para dar un sentido de integración social en la construcción imaginaria de la realidad social, porque el modo en que dicho concepto se constituye hacia el interior de un territorio, presupone una concepción de la política que tiende a erradicar el conflicto entre quienes forman parte de ella, para localizarlo como agente externo, amenazador de la unidad. Dicho en otros términos, las diferencias propias de toda sociedad compleja son visualizadas como elementos disolventes de la vida en común, por lo que previamente deben ser erradicadas.

Como señala O’ Donnell, “La nación es el arco de solidaridades que une al ‘nosotros’ definido por la común pertenencia al territorio acotado por un Estado. El Estado demarca a una nación frente a otras en el escenario internacional. Esa demarcación tiende a generar un ‘nosotros’, definido por contraposición o diferencia respecto de los ‘ellos’ de aquel escenario. En otras palabras, el Estado tiende a ser coextensivo con una nación. Este es, normalmente, un factor de cohesión basado en el reconocimiento de ese ‘nosotros’ como pretensión aceptable de vigencia real. Por su parte, el Estado, reificado en sus instituciones aparece como un Estado-para-la-nación. Esto en un doble sentido. Primero, como delimitación de la nación frente a otros Estados nacionales. Segundo, hacia adentro de su territorio como pretensión, últimamente respaldada por su supremacía coactiva, de ser el agente privilegiado de custodia, interpretación y logro de los intereses generales de la nación”⁹⁵.

⁹⁵ O’ Donnell destaca que en la medida en que la nación encarna la idea de colectividad, ella (y no la sociedad) es el referente a quien “sirven” las instituciones estatales; “La invocación de los intereses de [la nación] es lo que justifica imponer decisiones contra la voluntad de los sujetos, incluso contra segmentos de las clases dominantes, en beneficio de la preservación del significado homogeneizante de la nación. Por lo tanto, la impostación del Estado enfrente y encima de la sociedad se completa cuando se transpone al plano de la nación. Desde allí las instituciones estatales pretenden encarnar una racionalidad que, mucho más que las condiciones de reproducción de la sociedad, sólo sus agentes podrían alcanzar. Esa racionalidad no podría pertenecer a las “partes” de una sociedad que, ahora sí, puede aparecer

Si en el **Capítulo 3** se mencionaba que la noción de *igualdad política* constituye la base del imaginario político de la modernidad, en tanto engarza las ideas de soberanía y representación, ahora cabe retomar el concepto de *ciudadanía*. El Estado-nación es la *primera construcción sociopolítica de la modernidad*, en la medida que implica una construcción de sujeto y una reorganización de las relaciones muy diferente a las anteriores, y es la primera forma sociopolítica y jurídica que interpela a sus *ciudadanos*, a diferencia de otros dominios sociopolíticos que interpelan a sus súbditos.

Así como la idea de Nación sirvió históricamente para dar un sentido de integración social en la construcción imaginaria de la realidad social, las concepciones nacionalistas que eclosionarán desde la segunda mitad del siglo XIX brindarán el principal anclaje para la articulación entre Nación y Estado, que adoptará su forma plena con la instrumentación del Estado de Bienestar.

5.4.- El Estado entre los siglos XVII y XIX, y su proyección posterior. Los derechos civiles

A lo largo de los siglos XVII y XVIII se irán gestando las bases para la configuración del nuevo **Estado liberal**. La racionalización técnica de la concentración del poder político se producirá en un contexto en el cual el Estado comenzará a encargarse de una serie de funciones que hasta ese momento corrían a cargo de la familia, de la Iglesia o de las instituciones locales, o que respondían a nuevas necesidades. Es decir, que en el proceso de conformación de las estructuras políticas modernas, el Estado-nación se instituirá a partir de la concentración de su poder en un único centro simbólico –el Estado–, a la vez que fomentará la unificación del mercado interno⁹⁶. Citando a Macpherson, “En el siglo XVII el debate (...) quedó sumergido entre controversias mercantilistas, en las que se daba por sentado que el interés nacional debía ser el objetivo (...) y que la vida económica de la nación debía ser dirigida por el Estado (...) Esto podrá sonar como un regreso a la idea de que la economía debe subordinarse al mantenimiento de la estructura tradicional de la sociedad, ahora representada por el Estado nacional. Pero había una gran diferencia. Era la nueva estructura de una sociedad mercantil, y no la estructura tradicional, la que el Estado debía promover.”⁹⁷

Como dice Marshall⁹⁸, el siglo XVIII corresponderá a las luchas por la *ciudadanía civil* (libertad de expresión y de religión, derecho a la propiedad y a ser juzgado por la

fragmentada sin contradecir su superficie aparente” O’ Donnell, G. (1984): “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, O. (comp.), **Teoría de la burocracia estatal**, Buenos Aires, Paidós, Pp. 235-236.

⁹⁶ La eliminación de los privilegios territoriales que permite la construcción de un Estado- Nación, propicia la emergencia de un mercado nacional unificado, es decir, sin aduanas interiores, que comparte la moneda, el sistema de pesos y medidas y la legislación mercantil.

⁹⁷ Macpherson, C.B. (1991): **Ascenso y caída de la justicia económica**. Bs. As., Manantial, P. 21 y ss. Citado por Simonetti, J.M. (1998: 158) Op. Cit.

⁹⁸ Marshall sostiene que desde el siglo XVIII al XX las sociedades capitalistas se vieron influenciadas por dos conjuntos de fuerzas: la división de clases y los derechos de ciudadanía. Las clases sociales serían la fuente fundamental de las desigualdades, mientras que la ciudadanía se presentaría como la fuerza opuesta, debido a que se basa en derechos universales que comparten todos y cada uno de los miembros de una comunidad nacional. Distingue tres estadios del proceso, y los denomina *derechos civiles*, *derechos políticos* y *derechos sociales* como constitutivos de la ciudadanía en el Estado moderno: el *civil*,

ley). Las monarquías europeas, aunque ilustradas, presentaban los rasgos de los regímenes absolutos, y dentro de sus territorios y sus colonias serán evidentes los riesgos de un estallido.

Cuando comiencen las revoluciones burguesas, en Inglaterra, en Estados Unidos y en Francia, el nuevo modelo estatal se fundamentará en los valores e instituciones acuñados a lo largo de los dos siglos anteriores: la creencia en la libertad y la dignidad intrínseca de todos los hombres; la confianza en el progreso indefinido; la apuesta por la libertad económica; la idea de soberanía nacional; la división de poderes; el Estado de Derecho⁹⁹, y la representación política. Durante este período se irá consolidando el poder de la burguesía como formación social dominante, cuyo poder ascendente demandará una determinada organización política que será, justamente, el Estado liberal. Ese proceso se dará en simultáneo con el desarrollo de la sociedad industrial y la incorporación de las innovaciones tecnológicas en el campo y en la industria, que garantizarán los recursos necesarios para esta nueva etapa, y devendrá en el crecimiento del comercio mundial y el aumento progresivo de las ciudades.

5.5.- El Estado Liberal. *Los derechos políticos*

“Un gobierno sano y frugal, que haga desistir a los hombres de dañarse mutuamente, y que los deje libres para regular sus propios asuntos de industria y progreso, y no tome de la boca del trabajo el pan que este ha ganado.”

THOMAS JEFFERSON, Presidente de los Estados Unidos 1801-1809, Primer Discurso Inaugural.

El Estado Liberal hace referencia a un conjunto de elementos que configuran un orden jurídico-político que con el fin de garantizar los derechos civiles, somete la actuación de los poderes públicos y de los ciudadanos a la Constitución y a la ley; divide las funciones del Estado y las encomienda a poderes separados¹⁰⁰, y por último, reconoce expresamente los derechos y libertades de los ciudadanos con plenas garantías jurídicas. Esa estrecha ligazón entre Derecho y Estado lo transformará en un Estado Constitucional que protege a los ciudadanos frente a los abusos del poder. Así, se constituirá en un instrumento de transformación social, económica y política en beneficio de la nueva clase dominante (la burguesía), del modo de producción dominante (el capitalismo), y de la ideología dominante (el liberalismo).

En el ámbito económico, la expresión sistematizada del pensamiento liberal será la Teoría Neoclásica, que postula que el mercado es el mecanismo por excelencia de asignación eficiente de los recursos, y resulta suficiente para la coordinación del sistema

que se corresponde con los derechos legales mencionados ut-supra, el *político*, referido a los derechos a participar en el poder político, ya sea como votante o mediante la práctica política activa, y el *social*, en términos del derecho a gozar de un cierto standard mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica. Al respecto, ver Marshall, T. (1950): “Ciudadanía y clase social”, en Marshall T. y Bottomore, T. **Ciudadanía y clase social**, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

⁹⁹ El “imperio de la Ley” ofrece al individuo la seguridad jurídica de no estar sometido a la arbitrariedad del poder.

¹⁰⁰ La división de poderes constituye la garantía del ejercicio de la libertad del ciudadano, en tanto postula una relación de equilibrio entre el Parlamento, el Gobierno y el sistema judicial que aplica los principios de la legislación nacional.

económico en el capitalismo. Por eso defiende la no intromisión del Estado en las relaciones mercantiles entre los individuos, y postula la reducción de los impuestos a su mínima expresión, la eliminación de todo tipo de regulación sobre el comercio, la producción, o las condiciones de trabajo, y la exclusión de políticas de protección a los más desfavorecidos (subsidios de desempleo, pensiones públicas, beneficencia pública), eliminando también los aranceles y subsidios a la producción.

Desde la perspectiva del pensamiento político, el énfasis estará puesto sobre la noción de libertad de los individuos frente al Estado¹⁰¹, que transformará a los súbditos en *ciudadanos provistos de derechos civiles y de derechos políticos* (no necesariamente extendidos a todos los ciudadanos). Pero, como señala O'Donnell “Históricamente, la ciudadanía se desplegó junto con el capitalismo, el Estado moderno y el derecho racional-formal. Esto no es casual: el ciudadano corresponde exactamente al sujeto jurídico capaz de contraer libremente obligaciones. El presupuesto de ese derecho es la igualdad abstracta de los sujetos, con prescindencia de que sean propietarios de algo más que su fuerza de trabajo. El capitalismo tiene que generar el sujeto libre e igual ante el derecho, el contrato y el dinero sin el que no podría existir su acto seminal: la compraventa de fuerza de trabajo y la apropiación del valor. Esta libertad efectiva (en la esfera abstracta en que se pone) e ilusoria (en relación con la posición de clase), conlleva como su paralelo la igualdad abstracta de la ciudadanía. Y no sólo lógicamente: en la práctica, los esfuerzos por limitar la pertenencia a la comunidad política (y por consiguiente la ciudadanía) a la “gente de propiedad” no tardaron en ser arrasados. Quien tiene que aparecer abstractamente igual para contratar tiende a reaparecer abstractamente igual para constituir el poder político; el sujeto libre en el mercado intermediado por el capital-dinero es la correspondencia exacta del votante. Esto ha hecho del Estado capitalista el primero que tiene que tender a aparecer fundado en algún plano de igualdad de todos los sujetos”¹⁰².

El Estado liberal reconoce y garantiza algunos derechos fundamentales, como los derechos de libertad, de pensamiento, de religión, de imprenta, de reunión, entre otros. Por eso resulta compatible con la democracia representativa o parlamentaria, donde la tarea de hacer las leyes concierne a un cuerpo restringido de representantes elegidos por aquellos ciudadanos a quienes se les reconocen los derechos políticos. Los ciudadanos tienen derecho a elegir sus autoridades en el marco de una organización política basada en la separación de funciones de los órganos de poder y en el ejercicio de la autoridad. El Parlamentarismo y los partidos de masas serán los elementos constitutivos del Estado Liberal.

Desde una perspectiva histórica, esta forma de Estado garantizaba los derechos pero no se ocupaba del bienestar de sus ciudadanos, mientras que la normativa referida a la organización, ejercicio y límites de su poder no daba respuestas al problema de los abusos por parte de los particulares y, en consecuencia, planteaba el problema de las desigualdades económicas que se producían al instituir la igualdad formal ante la ley. Siguiendo a Ivancich, el Estado moderno se constituyó en el espacio donde se articulaban determinadas demandas, en la medida en que se acentuaban algunos consensos, y en tanto se legitimaba la amenaza del uso de la violencia como pretensión legal y pública, pero “la cada vez más nítida diferenciación social y la cada vez mayor

¹⁰¹ Al respecto se recomiendan los escritos de Locke, Madison y Hamilton, Montesquieu y Constant.

¹⁰² O' Donnell, G. (1984), Op. Cit., P. 232

multiplicidad de concepciones vinculadas a la organización de la sociedad y del Estado, confluyeron en la necesidad de mantener la existencia de ese árbitro que aparece ante los hombres como el mediador obligatorio que brinda protección, pero que también facilita o restringe el desarrollo de alguno o algunos de los sectores sociales involucrados”¹⁰³.

De esa manera, el Estado se convierte en el espacio del enfrentamiento de intereses, o en el coordinador circunstancial de algunos de ellos. El desarrollo de la “cuestión social” –la unión de la reivindicación económica con la política y la ideológica–, traerá como consecuencia la dificultad estatal para concretar la pretensión de la representatividad de la totalidad de los intereses contrapuestos. Conjuntamente con el desarrollo industrial, la ampliación del sistema de representación política, el crecimiento de las ciudades, el nacimiento del sindicalismo y de los partidos u organizaciones de clase, surgieron demandas que por su alto nivel de especificidad sectorial, cuestionaron, en su actuación, el papel pretendido de “mediador neutral”. Pero el Estado moderno fue capaz de adaptarse gradualmente, transitando desde la asunción de un interés de clase, pasando por instancias de pacto o acuerdo entre partidos opuestos, y generando políticas de concertación económica y protección social, con la pretensión de obtener la suficiente paz social que garantizara el funcionamiento del sistema capitalista.

La crisis del modelo liberal

La crisis del ‘30 fue la culminación de un período crítico del régimen de acumulación imperante hasta entonces, y puso al descubierto la incompatibilidad de una economía capitalista en crecimiento desmesurado, donde la tecnología permitía alcanzar niveles elevados de producción, con un mercado de masas reducido. Esta crisis del sistema capitalista mundial implicará el quiebre del consenso acerca de que el Estado es el garante de la lógica de funcionamiento libre del mercado.

La dinámica de esta crisis operó en un contexto en el que, como consecuencia del constante desarrollo, los capitalistas invertían según sus expectativas, más allá del crecimiento real del mercado, lo que llevó a un exceso de producción; y ante la disminución de la inversión, el incremento del desempleo y la consecuente caída de la capacidad de consumo, se desató una espiral recesiva. La crisis del 29 se evidenció en la quiebra de la principal bolsa de valores del mundo (en Nueva York), cuando todos los inversores pretendieron vender sus acciones a la vez, y se retiraron del mercado al mismo tiempo, lo que llevó a una abrupta caída del precio de las acciones, derivando en la quiebra muchísimas empresas. Las profundas transformaciones económicas producidas repercutieron fuertemente en la estructura social y política, produciendo importantes cambios en la configuración de esta forma de Estado.

5.6.- Estado de Bienestar. *Los derechos sociales*

“La Economía del mundo es una sola, para cambiar las corrientes ocultas que fluyen bajo la superficie de la historia habrá que poner en movimiento las fuerzas de la instrucción y la imaginación”

¹⁰³ Ivancich, N. (2003), Op. Cit., Pp. 3-6

J. M. KEYNES, **Consecuencias Económicas de la Paz (1919)**, FCE, México 1967

El Estado de Bienestar fue la respuesta histórica al proceso de agudización de las contradicciones sociales, implicado en la existencia de una lucha entre dos clases fundamentales enfrentadas entre sí. El Estado asumió el rol de atenuar la conflictividad para evitar el proceso de disgregación de la sociedad.

Esta forma de Estado implicó el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera de la acción pública, en la medida que se transformó en el espacio institucional público donde se dirimían intereses y se resolvían las necesidades colectivas a través de un conjunto de políticas sociales específicas. En sentido estricto, el campo de las políticas sociales se extendió a las intervenciones públicas sobre el plano laboral, es decir, sobre las pautas de inserción y exclusión de las personas en los mercados de trabajo; pero también sobre el conflicto distributivo, en torno a las tensiones por la asignación de todo tipo de valores, recursos y oportunidades entre grupos y colectivos sociales. En esa línea, la misión básica del Estado de Bienestar fue garantizar legalmente la seguridad social (o el “bienestar”) mediante transferencias monetarias, servicios, infraestructura física, políticas reguladoras y prestaciones en las áreas de salud, educación, vivienda, seguridad social, protección laboral y asistencia a las familias. La política social universalista que lo caracterizó, emergió allí donde estaba en juego la forma en que las sociedades intentaban garantizar su propia integración, mientras que el progreso social era identificado con la simple reducción de las desigualdades económicas.

Esta forma de Estado surgió para consolidar la unidad de sociedades inmersas en altos niveles de conflictividad social, lo que significó restringir el libre despliegue del mercado a través de intervenciones directas que funcionaron en un doble sentido: garantizar las condiciones para mantener un mercado necesario para el desarrollo de los productores industriales o agrarios, y limitar las arbitrariedades del sector empresarial garantizando niveles dignos de existencia para las clases trabajadoras del campo y de la ciudad. Para ello generó una serie de mediaciones a través de asociaciones voluntarias de propietarios y trabajadores, con el fin de institucionalizar el diálogo y la concertación social. El reconocimiento estatal del conflicto de intereses provenientes de distintos sectores sociales, y la consiguiente legalización de sus organizaciones, sobre todo las obreras, terminó por constituir al Estado como árbitro “obligado” en la puja de intereses entre capital y trabajo. Así se generó la coexistencia de un espacio de representación social con el tradicional espacio público adjudicado a las fuerzas políticas, aunado a la promoción del acuerdo social a través de “políticas activas” impulsadas tanto desde el Poder Ejecutivo como del Legislativo.

En suma, durante la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial se produjo un largo período de auge que se prolongó hasta finales de los años ‘60, que representó la mayor explosión de inversión, producción, comercio, ciencia y técnica de toda la historia, y puso su sello a los acontecimientos políticos de todo el mundo. El auge de los países desarrollados superó los niveles de entreguerras y tuvo efectos en relanzar las ilusiones en el capitalismo como sistema viable.

Características básicas:

⇒ Emerge como *respuesta a la crisis del '30*, cuando se quiebra el consenso acerca de que el Estado es un mero garante de la lógica de mercado;

- ⇒ *Estado planificador, fuertemente centralizado*, que actúa como “árbitro” entre el capital y el trabajo, con un “rol empresario” de intervención directa en el proceso de acumulación.
- ⇒ *Intervencionismo en la política económica*. Bajo la inspiración keynesiana¹⁰⁴, se abandonan en la práctica algunos de los elementos de la teoría liberal, y el Estado pasa a intervenir en la economía, regulando el funcionamiento del mercado. Modelo de acumulación: sesgo hacia el capital industrial
- ⇒ *Promoción del pleno empleo*. Se regulan las condiciones de seguridad y de higiene en el trabajo, el salario mínimo, entre otras, con el objetivo de garantizar un nivel de vida mínimo para todos los sectores sociales.
- ⇒ *Presidir las negociaciones colectivas*. El Estado actúa como árbitro en negociaciones entre trabajadores, sindicatos y la patronal.
- ⇒ *Derechos sociales*: A través de políticas sociales universales, el Estado se dirige a toda la población, tanto activa como pasiva, y extiende sus políticas para cubrir todas las necesidades básicas sociales de los ciudadanos.
- ⇒ *Generalizar un alto nivel de consumo*, para estimular la creación de puestos de trabajo y la promoción del empleo.
- ⇒ *Intervenir con políticas monetarias y presupuestarias*. Con ello se trata de evitar la caída de la economía, así como aquellos procesos sociales que puedan terminar en revueltas sociales, crisis o revoluciones.

La Crisis del Estado de Bienestar

Hacia finales de la década de 1970 comenzaron a manifestarse a escala mundial los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. Los factores económicos de la crisis se relacionaban con la creciente inestabilidad monetaria y el estancamiento económico, agudizados por las sucesivas crisis del petróleo en 1973, 1974 y 1979, que terminarían por aumentar los costos de producción y el desempleo, y por disminuir el consumo. Por otro lado, la internacionalización de la economía ampliará la brecha competitiva entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados.

Entre los factores sociales y políticos se encuentra el aumento de las expresiones de malestar y de protesta en sociedades cada vez más plurales y fragmentadas, frente a la incapacidad del Estado de procesar las nuevas y complejas demandas que la situación de crisis plantea, lo que terminará por evidenciar la pérdida de legitimidad del modelo. El “ocaso de la estatalidad” fue planteado poniendo el acento tanto en la *pérdida de poderes* del Estado soberano, como en la *pérdida de funciones* del aparato estatal. El primero era el diagnóstico del Estado débil, que ha perdido el monopolio de la coacción

¹⁰⁴ El Keyesianismo es una **teoría económica** basada en las ideas del economista británico **John Maynard Keynes**, plasmadas en su libro *Teoría general sobre el empleo, el interés y el dinero* (1936), como respuesta a los conflictos suscitados por la **Gran Depresión** en los años ‘30. Allí postulaba que el ingreso total de la sociedad está definido por la suma del consumo y la inversión; y en una situación de desempleo y capacidad productiva no utilizada, solamente podía aumentarse el empleo y el ingreso total, a través del incremento en el gasto, ya fuera a través del consumo o la inversión. El interés final de Keynes era dotar al Estado de capacidad de intervención para controlar la economía en las épocas de crisis. Este control se ejercía mediante el gasto presupuestario del Estado (lo que llamó **política fiscal**), motivado por el **efecto multiplicador** que se producía ante un incremento en la demanda agregada.

(propio del pensamiento neoconservador), mientras que el segundo, de matriz liberal, respondía al diagnóstico del Estado Mínimo.¹⁰⁵

A fines de los '80, la crítica neoliberal al Estado intervencionista y social estaba atacando sobre dos frentes: la sobrecarga de pretensiones igualitarias y el exceso de participación democrática. Como dice Portantiero, ese fue el diagnóstico propuesto por la Trilateral Commission¹⁰⁶ a mediados de la década de 1970, que recomendaba mercantilizar las prestaciones sociales y despolitizar a la sociedad, para aliviar al Estado de las demandas exageradas que se volcaban sobre él; "(...) la receta procuraba deflacionar la política y la economía, ante los riesgos de una inflación rampante que carcomería tanto al poder como al dinero. Ese camino se intentó en algunas sociedades del capitalismo central (siendo el «thatcherismo» y el «reaganismo» sus ejemplos emblemáticos), manteniendo vigentes las normas del liberalismo político. Entre nosotros se buscó lo mismo, pero de manera más brutal, por vía de las dictaduras militares"¹⁰⁷.

Una de las consecuencias inmediatas de esa transformación fue el debilitamiento de la autoridad del Estado central a través de mecanismos como la descentralización, privatización, y desregulación, vinculados a la brusca eliminación de sus funciones empresarias, productivas y sociales, así como a la ampliación del espacio del mercado. Por otro lado, las políticas de descentralización y traspaso hacia niveles subnacionales promovieron mayores competencias hacia las provincias y los municipios, lo que produjo la revalorización de los espacios subnacionales o locales. Paralelamente, la regionalización comenzó a constituir otro nivel de la política: la del bloque. Porque, como respuesta a la amenaza de una competencia amplificadas, surgieron las regiones que buscaban operar a una escala territorial y económico-comercial más amplia para aumentar su capacidad económica y política. Este traspaso de competencias o atribuciones hacia lo supranacional y hacia el mercado, también supuso una erosión de los atributos del Estado-nación clásico en su soberanía y en su capacidad de generar identificaciones¹⁰⁸.

Esa nueva estrategia político-económica que resitúa las bases de la dominación social, define nuevas formas de legitimación-deslegitimación estatal, e implica un cambio profundo de las fronteras entre el Estado y la sociedad y de los vínculos entre los distintos grupos, clases y actores sociales¹⁰⁹. El Estado se transforma y pasa a tener un rol "mínimo".

¹⁰⁵ Cifr. Portinaro, P. P. (2003: 168): **Estado**, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires. Para la distinción entre poderes y funciones del estado, véase Bobbio, N (1998). **Liberalismo y Democracia**, FCE. México

¹⁰⁶ En 1971, por iniciativa de D. Rockefeller, se constituyó una organización privada con el fin de fijar las bases ideológicas de un planeamiento geopolítico que promoviera el ideario liberal a nivel mundial, en forma antagónica al imperialismo soviético. Nació así la *Comisión Trilateral*, fundada en Tokio en junio de 1973, que reunió intereses financieros, industriales, y políticos de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Entre sus fundadores estaban G. Agnelli (Director Ejecutivo del Grupo FIAT), Jimmy Carter (candidato demócrata por entonces), H. Kissinger (operador del partido republicano), R. Barre (ex-premier francés), A. Morita, (fundador de la Sony), y Z. Brzezinski entre otros.

¹⁰⁷ Portantiero, J.C. (1989): "La múltiple transformación del Estado Latinoamericano", [en] Revista **Nueva Sociedad** N° 104, Nov- Dic. Pp. 160-161.

¹⁰⁸ Cifr. García Delgado (1998): **Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del Tercer Milenio**. Ariel, Buenos Aires.

¹⁰⁹ Thwaites Rey, M (1999): "Ajuste Estructural y Reforma del estado en la Argentina de los '90". [en] **Realidad Económica**, Revista de ciencias Sociales, N° 160-161 IADE

5.7.- Neoliberalismo y Neoconservadurismo. *Los derechos ¿derechos?*

- *"Mi ideal, dijo el filósofo estadounidense Richard Rorty defendiendo el capitalismo, es que el mundo fuera como el supermercado de mi barrio; bien pertrechado de mercancías y con entrada libre"*
- *"Señor, le interpeló un joven, el problema del capitalismo no es que sea malo, es que no hay para todos"*

Conferencia sobre **Globalización**, París, abril de 2003.

El **neoliberalismo** es una **doctrina económica** que propugna el libre mercado y la limitación del intervencionismo estatal en la economía. Por lo general aparece asociado al conjunto de políticas económicas recomendadas por algunos organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. En América Latina se la identificó con las recomendaciones del denominado Consenso de Washington¹¹⁰.

Desde una perspectiva histórica el neoliberalismo corresponde al abandono de los principios de la economía keynesiana. El liberalismo a ultranza, que había perdido la batalla en la arena de la conducción de la política económica con el Estado de Bienestar, ahora encontraba condiciones propicias para regresar a escena. En el tiempo que permaneció a la expectativa de la transformación de la economía mundial, fue afinando ideológicamente el supuesto de la separación "natural" entre el Estado y la sociedad, y dio mayor formalización a sus planteamientos teóricos. Es decir, se perfeccionó en su versión económica, pero también en la política: el neoconservadurismo.

Como contraparte política del neoliberalismo, el **neoconservadurismo** basó su discurso en la férrea crítica a los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, surgieron con la democracia y el Estado de Bienestar, en los cuales, según los neoconservadores, no se reconocía cabalmente la función básica y el valor del derecho a la propiedad; y el individuo y sus capacidades particulares terminaron por diluirse en un poder colectivo ilimitado. En la práctica, constituyó el regreso a una concepción autoritaria de la política donde los mecanismos de control del Estado tenían que usarse tanto para revertir las conquistas alcanzadas en lo social y en lo económico en los regímenes democráticos, como para mediar las demandas de las distintas organizaciones sociales.

La expresión neoliberal en el terreno político se manifestó en propuestas ideológicas que buscaban desandar los avances previos hacia la construcción de una articulación más estrecha entre las tareas públicas y las relaciones de la esfera social-

¹¹⁰ Los elementos de este Consenso incluyen: una amplia reforma del Estado, (privatización de empresas públicas, reforma fiscal, fuerte contención del gasto público, eliminación de los subsidios, etc.); prioridad al mantenimiento del equilibrio macroeconómico, reformas orientadas al mercado (desregulación y desmonopolización del sector privado, flexibilización del mercado laboral); y reinserción competitiva en la economía mundial (liberalización del comercio, promoción de las inversiones extranjeras). Williamson, (1990), citado por Acuña C. y Smith W. (1996): "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", en **Desarrollo Económico**, Vol. 36, N° 141, Buenos Aires, P. 396.

privada. El diagnóstico neoconservador era que el problema residía en la multiplicación de los grupos de interés que la democracia había favorecido, quienes tenían una incidencia real en los asuntos y acciones públicas; eso había cargado al Estado de Bienestar con demandas crecientes, que ya no era posible atender porque la estructura de la gestión pública hacía inoperante su propio funcionamiento. Para resolver tal situación proponían la simple disolución entre lo colectivo y lo privado en nombre de la libertad económica y el individualismo.

Los efectos inmediatos de esas propuestas se plasmaron en: 1) que los grandes objetivos sociales de pleno empleo y de distribución del ingreso más igualitaria quedaron supeditados a los mecanismos de regulación económica del mercado, y 2) que los conflictos entre los intereses propios de cada clase podían resolverse en la lucha política, a partir de la operación de la democracia formal y de los regímenes partidarios con el ejercicio del voto. Por lo tanto, para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad, la atención gubernamental debía centrarse en la creación de esquemas jurídicos y económicos que salvaguardaran la libertad individual y fomentaran la libre iniciativa empresarial de los individuos, ya que el fortalecimiento de las actividades privadas traería el “efecto derrame” de mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos. Lo anterior suponía un poder Ejecutivo fuerte que impusiera los arreglos institucionales pertinentes para facilitar la sustitución de la regulación económica con base en el intervencionismo estatal, por la regulación del mercado fundamentado en la “racionalidad económica” de la empresa privada.

Características básicas:

- ⇒ *Progresivo debilitamiento del Estado- Nación*
- ⇒ *Estado Mínimo*: Inserción en la economía globalizada al precio de la fragmentación social interna.
 - *Inserción en la economía globalizada*: apertura de los sistemas económicos nacionales; aumento del comercio internacional; expansión de los mercados financieros; reorganización espacial de la producción; búsqueda permanente de ventajas comparativas y de la competitividad que da prioridad a la innovación tecnológica; aparición de elevadas tasas de desempleo y el descenso de niveles históricos de remuneración; formación de polos económicos regionales. Sesgo hacia el capital financiero.
 - *Fragmentación y exclusión social*: el Estado se retira de lo social y de lo productivo, y apura una reconversión tecnológica que flexibiliza y margina una parte significativa de la población que carece de las capacidades para insertarse. El empleo deja de ser el gran integrador de la sociedad, configurando sociedades débilmente integradas.
- ⇒ *Dificultad del Estado para legitimar políticas* (debilitamiento de los mecanismos de solidaridad política, ideológica y laboral), y para concitar adhesiones, por la disminución de la identificación ciudadana en el ámbito nacional. Tendencias al localismo, a configurar grupos de referencia más cercanos.
- ⇒ *Nuevas formas de gestión estatal*. El sector público deja de ser la burocracia de los grandes ministerios (racionalidad de normas y procedimientos, piramidal, sectorial) para exhibir mayor flexibilidad, descentralización y velocidad de tiempos en similitud a los utilizados por el management privado. Este cambio se produce en la relación entre los distintos sectores y agencias del Estado, cuestionando el modelo centralizado y burocrático, junto con la creciente importancia que adquiere la

tecnocracia en la definición de los problemas y en la toma de decisiones, y con nuevas formas de articulación público-privado para la resolución de demandas.

5.8.- ¿La Crisis del modelo Neoliberal- Neoconservador?

“Basta ya de realidades; queremos promesas”

GRAFFITI popularizado en diversas ciudades latinoamericanas, durante la década del '90.

El capitalismo en su actual forma neoliberal-neoconservadora revela niveles decrecientes en sus tasas históricas de crecimiento económico, padece la hipertrofia de sus sistemas productivos –en beneficio del capital financiero especulativo– y la utilización indiscriminada de las políticas monetaristas para controlar los procesos inflacionarios, lo que ha terminado provocando un crecimiento desmedido de la pobreza y la precariedad social. Los efectos socialmente devastadores de este modelo comienzan a observarse a escala mundial, y afectan incluso a los países desarrollados. También se observa que algunos de sus impactos específicos constituyen efectos y tendencias estructurales de largo plazo e inherentes al modelo: a) un fuerte *incremento de la desigualdad*, a nivel de las sociedades nacionales y a escala internacional; y b) el surgimiento y consolidación de potentes procesos de *exclusión*, plasmados en el desempleo y subempleo estructurales, masivos y crecientes¹¹¹.

En este sentido, los fenómenos propios del proceso de globalización que acompañaron la consolidación de esta forma de Estado (crisis financieras internacionales, conflictos económicos, revoluciones tecnológicas, cambios en la organización del trabajo, nuevas pautas de producción y consumo, entre otros), han modificado radicalmente la relación entre Estado y Sociedad, en la medida que restringen de diferentes maneras la extensión y naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales, y en tanto su alcance involucra al conjunto de la sociedad civil al otorgarle nuevos papeles a diferentes actores sociales.¹¹²

La contradicción entre capital y trabajo, y entre regulación/planificación y libertad de mercado, ha sido llevada al extremo por el neoliberalismo; de ahí su crisis y su insostenibilidad. Este proceso parecería ir en consonancia con lo recientemente sostenido por Negri y Hardt¹¹³, en el sentido que el Estado-Nación no es ya el sujeto del desarrollo mundial capitalista, sino que está siendo reemplazado por el mercado global en el cual las naciones tenderán a diluirse. Al decir de estos autores, se estaría produciendo una transferencia esencial de soberanía del Estado-Nación al mercado global.

¹¹¹ Como señala Vilas, C. (1997b: 947) “Se puede aducir que el crecimiento reciente de la pobreza es un efecto de la crisis más que de las políticas neoliberales; pero es difícil sostener la eficacia de esas políticas para revertir la situación, y puede argumentarse, en cambio, su contribución a su consolidación y agravamiento”. [en] “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del Neoliberalismo”, **Desarrollo Económico**, Vol. 36, n° 144, enero-marzo.

¹¹² Cifr. Oszlak, O. (1994): “Estado y Sociedad, Nuevas Fronteras”, en Kliksberg, B.: **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México, 1994.

¹¹³ Hardt, M. y Negri, A. (2002) **Imperio**. Buenos Aires, Paidós.

Otros autores, sin embargo, refutan la idea de que estos procesos estén conduciendo a la desaparición progresiva del Estado, o al menos a una pérdida de su centralidad. Como dice Vilas (1999) “Es indudable que la relación Estado/mercados se ha transformado, pero lo cierto es que siempre ha tenido una enorme variabilidad, independientemente de lo que los voceros de los estados y de los mercados hayan dicho y digan al respecto. El carácter y contenido de esta relación, sus alcances y limitaciones, sus medios y objetivos, están definidos en última instancia por los actores que impulsan a unos y otros. En los últimos 500 años el mundo ha presenciado el paso del estatismo mercantilista al liberalismo de los “burgueses conquistadores” retornando luego al intervencionismo imperialista de fines del siglo XIX, pasando al “libreempresismo” de la década de los veinte que condujo a la crisis de 1929, para regresar al intervencionismo keynesiano y socialdemócrata, y ahora redescubrir las virtudes del mercado (...) Hoy lo importante no es quitar de en medio al Estado sino redefinir su articulación al mercado y sus actores, y el modo de ejercer sus funciones respecto del capital. Hay en consecuencia una reformulación drástica de la relación —y de las tensiones— entre Estado y mercado. (...). La cuestión por lo tanto es qué tipo de relación está construyéndose entre estados nacionales, organismos supraestatales y mercados globales, mucho más que una supuesta disolución de lo estatal-nacional en lo mercantil-global”¹¹⁴

Más allá de los debates, lo concreto es que nos hallamos nuevamente ante un Estado-Nación en crisis, atravesado por la débil capacidad de acción política de los diferentes actores para representar institucionalmente a la sociedad, lo que se traduce en una crisis de representación y de intermediación política. Por otro lado, la sociedad vive una compleja mutación signada por los procesos de diferenciación social, exclusión ampliada e inclusión limitada. El gran desafío actual es fortalecer al Estado en términos de ampliar su capacidad institucional, su representatividad y su autonomía. Ello implica, por otra parte, la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, en el contexto crítico que la situación mundial depara. Esos y otros temas serán abordados en el próximo capítulo.

Actividades

1) Complete el cuadro que sigue, resaltando las diferencias y semejanzas entre el Estado Feudal y el Estado Moderno, siguiendo el ejemplo que se presenta, que compara la dimensión del PODER.

	Estado Feudal	Estado Moderno
Poder	<p>“Poliarquías”: poder fragmentado, disperso, distribuido complejamente en las localidades y/o en unidades más extensas como el señorío.</p> <p>Estado estamental – dual: Representación corporativa y</p>	<p>Estado-Nación: poder centralizado</p> <p>El Estado va adquiriendo progresivamente la capacidad de intervención sobre la totalidad de las relaciones sociales, económicas y políticas.</p>

¹¹⁴ Vilas, C. (1999): “Seis ideas falsas sobre globalización. Argumentos desde América Latina para refutar una ideología”. [en] Saxe-Fernández, J. (coord.) **Globalización: crítica a un paradigma**, México, UNAM-IIEC-DGAPA-Plaza y Janés, Pp. 69-101.

	<p>contradictoria. Orden jerárquico basado en la superioridad de la nobleza, el clero, y el tercer estado o burguesía.</p> <p>Dualismo: coexistencia de dos autoridades o poderes (el que surgía del Príncipe o Rey, y el que emanaba de los estamentos.)</p>	<p>- Estado Soberano: no acepta dentro de su territorio ningún otro poder equivalente que pueda disputarle esta primacía.</p>
Administración		
Orden Político		
Derecho		
Organización Militar y Defensa		
Finanzas Públicas		

- 2) Busque definiciones sobre los conceptos de **Estado Gendarme**, **Estado Sereno** y **Estado Policía**. ¿A cuál/es de las formas de Estado planteadas hacen referencia esos conceptos? ¿Las interpretaciones son coincidentes entre sí? Fundamente sus respuestas.
- 3) El Estado de Bienestar, a veces aparece como **Estado Keynesiano**, **Estado Social**, **Estado Benefactor**, **Estado Interventor**, etc. ¿Qué diferencias y similitudes pueden hallarse entre esos conceptos? ¿Por qué algunos autores plantean que en América Latina esa forma de Estado adoptó la modalidad **Populista**? ¿Cuál es su opinión sobre este último punto?
- 4) Las películas inglesas **Tocando el viento** (1997) de Mark Herman, y/o **Todo o nada [The Full Monty]** (1997) de Peter Cattaneo, dan cuenta de diferentes situaciones por las que atraviesan personas y familias obreras como consecuencia de las políticas de ajuste y la nueva organización del trabajo. Identificar en las películas la problemática social que reflejan, reconstruir el contexto político-económico, reconocer a los protagonistas principales y secundarios e indicar a qué grupos o sectores de la sociedad pertenecen, analizar el impacto de la ausencia de trabajo en la vida personal, familiar y social de los protagonistas, comparar y reflexionar acerca de los finales de ambas.

6.- ESTADO Y GLOBALIZACIÓN: LA ESPADA DE DAMOCLES O LA LLAVE DEL PARAÍSO.

"(...) Para muchos dirigentes políticos o gremialistas, la gran responsable de todos los cambios y su consecuente crisis es la globalización. En muchos discursos la famosa palabrita puede ser o la espada de Damocles o la llave del paraíso. Acaso será eso la metáfora que represente a la "modernización excluyente" que hace unos años analizaban Lo Vuolo y Barbeito (1992) ? En tal caso "la espada", como lo expresa el [último] informe de la ONU, tiene cada vez más amenazados mientras los que pueden aspirar a tener "la llave" son unos pocos privilegiados".

GRACIELA CASTRO: "Los Caminos de La Precarización". **Kairos, Revista de Ciencias Sociales**, Año 1, Nro 1, 2do Semestre de 1997

6.1- Introducción

Día tras día, son recurrentes los análisis que enfatizan la denominada "crisis del Estado en un mundo globalizado". Sin embargo, cada vez que aparece una referencia a dicha crisis, cabe preguntarse qué aspectos o funciones que el Estado cumple –o debería cumplir– son los que se ponen en cuestión: ¿Se trata de la capacidad de cohesión cultural y social al interior de los países?; ¿Se cuestiona su autoridad para sostener el monopolio de la violencia legítima?; ¿Qué sucede con su capacidad para someter a otros poderes?; ¿Cómo se articulan las relaciones entre Estado y Sociedad en la nueva configuración global de las relaciones de poder?

Lo cierto es que el Estado-Nación, tal como se construyó entre los siglos XV y XIX, hoy se encuentra atravesado por tres fenómenos simultáneos: la erosión de su autonomía e independencia decisional, la paulatina pérdida de su capacidad de integración social y el debilitamiento en la configuración de identidades y solidaridades amplias. "Si el Estado moderno –dice O' Donnell– es aquello que nació y funcionó históricamente poniendo límites alrededor de territorios y poblaciones, qué papel le queda (...) a ese Estado, ante esa inmensa ola que es global, precisamente, porque niega y tiende a arrasar todos los límites?"¹¹⁵

Siguiendo a Vilas (2004), podrían delinearse dos interpretaciones predominantes en relación con el papel que han adoptado los Estados en la globalización. La primera de esas perspectivas tiene su eje en el hecho de que tanto los movimientos transfronterizos propios de la globalización, como la extraordinaria movilidad del capital y la información, y el surgimiento de un arco amplio de actores desterritorializados, cuestionan la soberanía del Estado, acotan sus capacidades de acción (reducen su capacidad regulatoria), y conducen, antes o después, a su tendencial desaparición; así, el Estado aparecería como una *víctima de la globalización*, mientras que esta última es vista como el resultado del progreso técnico y del desarrollo de los mercados. Desde esta perspectiva, la globalización modifica y cuestiona la capacidad de gestión del Estado dentro de su propio territorio, en la medida que le impone la transterritorialidad como parte de su lógica global: los actores se desplazan de un lugar

¹¹⁵ O'Donnell, G. (1996): **Impacto de la globalización económica en las estrategias de Reforma institucional y normativa**. Abstract, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Octubre. P. 6

a otro del planeta, sortean fronteras, definen redes de intercambio material y simbólico por encima de los Estados, reclaman y obtienen solidaridades y generan identidades al margen de lo estatal. Así es como “la materialidad del Estado moderno cede ante la virtualidad de la globalización post-moderna”¹¹⁶.

Para la segunda interpretación, el Estado es una de las fuerzas que hacen posible e impulsan la globalización, en respuesta a crisis y desarrollos internos; así, éste se convertiría en la *comadrona de la globalización*, es decir, en su promotor político. Aquí el Estado, lejos de desaparecer, “es el que establece las condiciones de desarrollo de la globalización, fortalece a sus actores y les brinda marcos jurídico-políticos de eficacia. Sin su asistencia –por ejemplo generando nuevos marcos normativos, compitiendo por el control de recursos naturales, interviniendo en la regulación de los movimientos de fuerza de trabajo– las grandes transformaciones de la economía capitalista difícilmente habrían tenido lugar”¹¹⁷.

En este capítulo se abordarán algunos de los elementos sustantivos que hacen a la globalización, entendiéndola a la vez como proceso y como ideología. En la búsqueda de definiciones alrededor de ese concepto, recorreremos los principales argumentos y hechos históricos que nos llevan a hablar de la crisis, no sólo de un modelo, sino del Estado mismo, en un mundo globalizado. También retomaremos el análisis acerca del papel que han adquirido los nuevos movimientos sociales en la articulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para poder arribar a una conclusión sobre los nuevos roles que involucran al accionar estatal en la globalización.

6.2.- ¿Qué es la Globalización? *That is the question...*

Definir qué es la *globalización* resulta difícil, dado que no existe un significado unívoco y definitivo del concepto. Entre las numerosas definiciones vigentes, la globalización puede aparecer como una época histórica iniciada desde el final de la Guerra Fría; o como la transformación de la economía mundial a partir del desarrollo de la economía de la información y de los mercados financieros; o como la intensificación de las relaciones supraterritoriales económicas, políticas, sociales y culturales (un cambio cuali/cuantitativo); o como consecuencia de la lógica del mercado y el triunfo de la ideología liberal (es decir, como una nueva fase de desarrollo del capitalismo).

Parte de la discusión alrededor de este concepto se centra en el análisis sobre si se trata de un fenómeno nuevo, o si en realidad es la continuidad de procesos históricos que las sociedades atraviesan desde hace varios siglos, en la medida que se han visto influenciadas por otras a través del comercio, la diplomacia, las conquistas, etc. De allí que la globalización aparezca relacionada con dos fenómenos particulares: “en primer lugar sugiere que la actividad política, económica, y social está pasando a ser de ámbito mundial. Y en segundo lugar, sugiere que ha habido una intensificación de los niveles

¹¹⁶ Vilas, C. (2004): “Imperialismo, globalización, imperio: las tensiones contemporáneas entre la territorialidad del Estado y la desterritorialización del capital”, [en] **Revista Política y Sociedad**, N° 3, Vol. 41, P. 14.

¹¹⁷ Cifr. Idem, P. 14

de interacción e interconexión entre los Estados y sociedades que componen la sociedad internacional”¹¹⁸.

La globalización aparece como un proceso social e histórico, no lineal (en el sentido que puede acelerarse o desacelerarse) y de características multidimensionales, que lleva a la interdependencia creciente de todas las sociedades entre sí, en tanto implica una intensificación cuantitativa y cualitativa de las relaciones internacionales, económicas, financieras, políticas y comunicacionales, catapultada por la revolución en las comunicaciones y en la microelectrónica. Sin embargo, este proceso no es “natural” ni neutral; está asociado a la extensión y hegemonía que ha cobrado el capitalismo financiero sobre el productivo a lo largo de los últimos 20 años, en relación con la creciente orientación hacia la producción para mercados globales y a la deslocalización de la cadena de producción de las grandes corporaciones (con la emergencia de las maquilas, las zonas francas y los puertos libres). Pero además se relaciona con los procesos de ajuste estructural, desregulación y apertura de la economía impulsados por los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), y con la implementación de políticas de liberalización comercial (a través de la Organización Mundial del Comercio o de acuerdos bilaterales o multilaterales entre países). A ello hay que agregar acontecimientos políticos trascendentales, como el fin de la Guerra Fría y la caída de los regímenes socialistas, que promovieron una mayor complejidad del escenario de fin de siglo¹¹⁹.

En esa confluencia de procesos sociales, políticos, económicos y culturales complejos, se destacan los siguientes aspectos:

- La caída del Muro de Berlín (1989), y el colapso de la Unión Soviética (1991), que terminaron con el mundo bipolar de la Guerra Fría, a la vez que abrieron nuevos horizontes para los países de Europa del Este (algunos de los cuales actualmente están integrados a la Unión Europea), y crearon nuevos escenarios favorables a la expansión del mercado internacional.
- Los actores políticos y económicos que los impulsan: las empresas multinacionales y su creciente influencia en la economía mundial, los Estados nacionales, y los organismos e instituciones supranacionales que actúan en el ámbito mundial como garantizadores y creadores de consenso para las medidas económicas y políticas que acompañan a la globalización.
- Los actores sociales, tanto los que acompañan estos procesos como aquellos que tienen una visión crítica hacia la globalización, que se movilizan de manera disímil e inorgánica en todo el mundo, a través de organizaciones heterogéneas, genéricamente denominadas Nuevos Movimientos Sociales.
- La integración de los mercados de capital.
- El desarrollo tecnológico, especialmente de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TIC's), y la emergencia de la llamada “Sociedad de la Información” como instancia superadora de la Sociedad Industrial.
- Las transformaciones de la empresa después de la Segunda Guerra Mundial, bajo el impacto del toyotismo, reemplazando a la empresa fordista.

¹¹⁸ Held, D. (1992): **Modelos de democracia**. Alianza, México. P. 371.

¹¹⁹ Cifr. García Delgado, D. (2000): “El futuro del Estado Nación en la transición a la sociedad global” [en] **Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP**, Año XXVII - Julio – Agosto. P. 1

6.3.- Globalización como *proceso* y como *ideología*: Problemas de legitimidad del Estado contemporáneo.

La configuración del Estado- nación como institución propia de la modernidad, se caracterizó por el monopolio de la violencia legítima, la custodia y tutoría de un ordenamiento legal estable, la existencia de una burocracia y la organización de un sistema fiscal y monetario de carácter nacional; estos son los aspectos que han sido puestos en tela de juicio por la globalización.

Para comprender estos cuestionamientos, resulta imprescindible distinguir entre globalización como proceso y como ideología. Como **proceso** porque efectivamente se trata de una serie de tendencias y nuevas realidades promovidas por el cambio de las condiciones materiales de una nueva fase capitalista, como lo fuera anteriormente el capitalismo comercial o el derivado de la revolución industrial, que aunque no dependen necesariamente de la voluntad de las personas, son impulsados por determinados actores políticos, económicos y sociales. Como **ideología** porque forma parte de una interpretación que pretende asimilarla a la modernización e identificar sus requerimientos con las orientaciones y valores del neoliberalismo. “La globalización se constituye así en una ideología que justifica el ‘camino único’ que busca una suerte de autonomización del capitalismo y del mercado respecto de todo constreñimiento social o político. Donde se instala la globalización como discurso homogeneizante, presentándose a sí misma no sólo como única posibilidad, sino como la mejor”¹²⁰.

a) Globalización como *proceso*: La espada de Damocles

Los profundos impactos de la globalización no sólo se evidencian en la transformación de las estructuras productivas, la innovación tecnológica y la organización de la producción, sino que además favorecen la creación de un sistema transnacional en el que las fronteras parecen diluirse. En el plano económico el sector financiero ha adquirido una creciente autonomización y predominio sobre el sector productivo, en un contexto en el cual la hegemonía del mercado acentúa la racionalidad instrumental e impone los criterios de eficacia y eficiencia como ejes del proceso de reestructuración tendiente a minimizar el rol del Estado en las diferentes esferas de la actividad económica y social. Incluso desde los propios organismos internacionales se impulsan políticas que enfatizan la eficacia de la acción estatal en función del buen funcionamiento de los mercados.

En este nuevo escenario en el que se desenvuelve la política en general, ésta tiende a rebasar la exclusiva referencia al espacio nacional y al Estado. Las mediaciones y las prácticas de la política tradicional se han desbordado; y mientras los temas, las formas de organización y los sujetos de la política se ensanchan, los canales para la viabilización de demandas son cada vez más estrechos. En ese contexto, la participación plural de los ciudadanos tiende a desenvolverse en la dicotomía entre la *democracia representativa*, ejercida a partir de un acto electoral único y rutinario, y la *democracia*

¹²⁰ García Delgado, D. (1998). **Estado-Nación y globalización**. Ariel – Planeta, Bs. As. P. 37.

participativa, como proceso recurrente y con tiempos impredecibles¹²¹. Así, “lo público” deja de ser dominio exclusivo del Estado, mientras los asuntos privados se convierten en campo de luchas por los derechos y devienen públicos. En ese sentido, la importancia otorgada a las estrategias y procedimientos de participación revela una reivindicación política muy profunda: el cambio de las relaciones entre Sociedad y Estado, entre la autoridad y el ciudadano. Este conjunto de factores favorece el cuestionamiento de la capacidad del Estado para configurar el bien común y asegurar la integración social, la identidad y la orientación de sus sociedades, y se manifiestan a través de las siguientes problemáticas¹²²:

1. Crisis y “debilitamiento” de los Estados-nación.

El Estado moderno entra en crisis en la medida que su estructura decisional y su soberanía son sometidas a presiones contrapuestas: “desde arriba” se ve cuestionado por instituciones supranacionales y corporaciones; y “desde abajo”, entra en conflicto con los problemas y cuestiones que se originan en los ámbitos locales. Estos procesos ponen al Estado en una situación de debilidad para conducir sus políticas, lo que termina por reforzar la interpretación neoliberal de la globalización, que hace de las demandas de los mercados el sinónimo del “bien común”. Pero también llevan a que los gobiernos queden atrapados por el disciplinamiento externo de programas y condicionamientos económicos, así como de poderosos grupos de interés locales, perdiendo capacidad de conducción de sus respectivas economías por el creciente endeudamiento.

Vilas, por ejemplo, plantea que la idea de que “la globalización lleva a la desaparición progresiva del Estado” es falsa, en la medida que lo que se plantea es el parentesco directo entre la ideología de la globalización y el neoliberalismo: “La idea es expresada de manera maniquea: la expansión global de los mercados tiene como contracara la retracción de los Estados; la economía, los negocios, la cultura, el consumo se “desterritorializan” y en consecuencia el principio de la autoridad soberana estatal tiende a desvanecerse”¹²³. En la práctica, lo que sucede es que el funcionamiento estatal debe reorientarse en función de garantizar la dinámica globalizada del capital: “El Estado cambia sus modalidades, alcances y estilos de articulación con el mercado para consolidar la reestructuración de las economías locales, su mayor apertura externa y una integración más amplia a las corrientes transnacionales de capital”; es decir, que el Estado interviene en favor de aquellos grupos que aparecen como mejor articulados a los procesos de globalización, para fortalecer su posición en el mercado y promover sus intereses, perspectivas y objetivos. Y en ese sentido, hay que tener en cuenta que “La globalización de los actores, los intereses y los capitales es tanto función de los mercados como resultado de la gestión política del Estado”¹²⁴. Tal vez la cuestión central resida en evaluar si estos procesos provocan una real pérdida de autonomía del Estado, o si sólo se trata del aumento de la cuota de incertidumbre en la cual operan actualmente los Estados nacionales.

2. Fragmentación y dualismo.

¹²¹ Cifr. Restrepo, D. (2003): “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas”. *Revista del CLAD* N° 25, febrero

¹²² Se sigue la caracterización general de García Delgado, D. (2000), Op. Cit. , Pp. 2 -5

¹²³ Vilas, C: (1999): “Seis ideas falsas sobre globalización. Argumentos desde América Latina para refutar una ideología”. P. 15.

¹²⁴ Idem, Pp. 16-19

La globalización implica un proceso de desarrollo desigual en sus diferentes niveles, que está muy lejos de la imagen de la economía mundial como un único espacio integrado. Antes bien, la economía está desarrollando tres modalidades contradictorias pero superpuestas: (1) flexibilidad aumentada, aunque selectiva, del capital, principalmente financiero, dentro –o entre– los países con mayores niveles de desarrollo económico; (2) mercados de trabajo fragmentados al interior, y a través de los límites nacionales; y (3) integración creciente, aunque desigual, de los mercados de consumo a nivel mundial. La principal consecuencia socioeconómica de esas superposiciones es la *polarización global*: los procesos de desregulación y liberalización, sumados a las reformas estructurales y al predominio del capital financiero, si bien en algunos casos han promovido la modernización de la estructura productiva, la estabilidad cambiaria y un aumento de productividad, también han generado el fin abrupto del contrato laboral (propio de la sociedad industrial, vinculado al pleno empleo y al trabajo de carácter estable), y han provocado una *dualización social* al crear diferentes espacios de bienestar y provocar situaciones crónicas de exclusión social. Eso ha generado el surgimiento de una “nueva cuestión social” caracterizada por el desempleo estructural, los elevados niveles de precarización e informalización laboral, y la consecuente exclusión social¹²⁵. Todo ello se traduce en una creciente polarización, en la distribución regresiva del ingreso (aun con crecimiento económico), la declinación de sectores medios, el aumento de la inseguridad y la anomia social. La emergencia de una sociedad post-industrial y de servicios, así como los requerimientos de niveles crecientes de educación y capacitación para acceder a empleos, van ahora de la mano de un triple desanclaje: crecimiento sin empleo, sin distribución del ingreso y con ahondamiento de las desigualdades, es decir, la configuración de una sociedad dual. Lejos de la visión idílica de una “aldea global” en la cual cada quien está conectado con todos los demás, nuestro tiempo parece marcado por una creciente conciencia de flujos y procesos globales entre poblaciones cada vez más fragmentadas.

3. Crisis de representación.

Los procesos de fragmentación y diferenciación disparados en las últimas décadas alteran el escenario en el cual se desarrolla la política. La crisis del Estado, producto de las profundas mutaciones operadas en las formas y en el contenido de la política, afecta a la gran mayoría de las democracias vigentes en el mundo, en tanto se proyecta sobre las estrategias de organización social y política (entre las que se encuentran tanto los partidos políticos como las distintas organizaciones sociales), y se refleja sobre todas las instancias de representación que estructuran las mediaciones entre la sociedad y el Estado. Por otra parte, la globalización plantea conflictos que superan el tradicional espacio territorial del Estado-nación como esfera de imputación del interés general, y que se desplazan *desde*, o *hacia*, esferas supra-estatales, o debido al alto grado de fragmentación, al nivel infra-estatal (regionalismos, localismos, nacionalismos, etc).

La crisis hace referencia a la incapacidad de los mecanismos de representación para adaptar sus esquemas institucionales a estas nuevas condiciones, y a las crecientes y diferenciadas demandas de la sociedad que evidencian la falta de receptividad (*responsiveness*) y la precaria rendición de cuentas (*accountability*) por parte del Estado mismo. Lo que se ha debilitado son los canales de respuesta por parte del Estado a las demandas sociales. Así, la dificultad estatal para hacer frente a la diferenciación y complejidad de nuevas demandas que surgen de los derechos de una ciudadanía

¹²⁵ Rosanvallon, P. (1995): **La nueva cuestión social. Repensar el Estado** Providencia. Ed. Manantial, Bs. As.

generalizada a la casi totalidad de la población, se contraponen con un ciudadano al que se le hace cada vez más difícil desarrollar una clara percepción acerca de cuál es el ámbito donde se procesan sus demandas concretas. Este resquebrajamiento del circuito político representativo que articula Sociedad y Estado, expresa en el ámbito socio-político la disminución de los márgenes de actuación estatal, al tiempo que emergen diversos fenómenos asociados a la globalización: por un lado, la expansión de los regímenes democráticos a nivel mundial en la denominada “tercera ola” (Huntington, 1997); la ampliación y difusión de los derechos humanos, el surgimiento de nuevos movimientos sociales y de organizaciones no gubernamentales (ONG’s), conjuntamente con la generalización de estándares de conducta y jurídicos de carácter internacional. Crece la fuerte legitimidad lograda por el régimen democrático representativo, y a la vez aumenta, paulatinamente, la pérdida de credibilidad en los partidos políticos en el ejercicio de la representación, dando lugar a la emergencia de democracias “delegativas”¹²⁶.

4. Crisis de sentido e identidad en lo cultural.

Si la caracterización propia del Estado moderno había sido la tendencia a la homogeneidad y al centralismo en torno a las fronteras nacionales, la globalización también presenta una fuerte modificación en las pautas culturales de la sociedad: promueve una cultura individualista, abierta y plural; postula una mayor libertad en las elecciones personales; y se orienta hacia nuevos valores, acentuando los criterios de competitividad, eficacia, y eficiencia. Pero el conflicto principal se produce por la tensión entre el fuerte contenido de uniformación global de las culturas *versus* la defensa de los particularismos y localismos: así, se observa “una homogeneidad de las culturas junto con la pérdida de enraizamiento en los propios valores e identidad nacional, la estandarización y uniformación de muchas pautas culturales, al tiempo que se refuerzan las identidades locales y supranacionales”¹²⁷. Y mientras gran cantidad de consumos culturales en diversas partes del mundo tienden a homogeneizarse, surgen, al mismo tiempo, importantes movimientos políticos y culturales que, bajo la forma de nostalgia de la “comunidad perdida” como consecuencia de la modernización, de la ruptura de las tradiciones y de las raíces, defienden a ultranza ciertos valores particulares de su comunidad (que en algunos casos, hasta pueden llegar a negar la identidad del “otro”). Pero también ha dado lugar a una nueva configuración denominada *multiculturalismo*, que se define por la construcción de un imaginario cultural donde se conectan e intercambian sentidos vivenciales de distinta procedencia. Estas tensiones pueden convertirse en fuente de conflictos cuando se generan importantes resistencias a la integración de las diferencias, en particular en países donde persisten fuertes “culturas nacionales”. El conflicto identitario, entonces, tiende a aparecer como una forma sintomática y relevante del proceso globalizador, a la vez que señala nuevas configuraciones de ciudadanía (quién/es están incluidos o excluidos). En ese marco el nuevo imaginario global genera una crisis de sentido, de valores y de

¹²⁶ O’Donnell (1997): “Democracia Delegativa”, [en] O’Donnell, G.: **Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización**, Paidós, Bs. As. Durante la década del ’90, O’Donnell desarrolló el concepto de “democracia delegativa” para distinguirla de la **democracia representativa**; sostiene que buena parte de los sistemas políticos de América Latina y Europa del este, no pueden ser catalogados como democracias representativas sino como *delegativas*, porque son regímenes institucionalmente débiles, con poderes ejecutivos muy centralizados y parlamentos débiles., y porque en la mayoría de estos casos, hay una incapacidad para resolver crisis políticas y económicas heredadas de las experiencias autoritarias pasadas.

¹²⁷ García Delgado, D. (1998), Op. Cit., P. 24

identidad, así como la búsqueda de su reconstitución a través de nuevos y diversos contextos socio-políticos.

Estas transformaciones muestran que la globalización no es un proceso lineal ni carente de conflictos; y que el conjunto de tensiones y dicotomías que genera, se plantean a la vez como soluciones y como nuevos problemas. La globalización se convierte en una suerte de espada de Damocles, que pende de un hilo sobre un momento histórico donde se redefinen las diversas pautas de convivencia social y el ordenamiento de poder a escala planetaria, a la vez que expresa el margen de incertidumbre en el que se desenvuelven los múltiples y heterogéneos actores involucrados en estos escenarios.

b) Globalización como *ideología*: ¿La llave del Paraíso?

Existe otro uso del concepto, con un sesgo más “normativo”, que resalta la idea de que la globalización es la única vía posible para la liberalización e integración plenas de los mercados mundiales, como un destino natural, inevitable y deseable de toda la humanidad. Como señala Ferrer (1997) esta visión tiene cierto carácter “fundamentalista”, en el sentido de que por su perfil economicista de corte neoliberal, concibe al mercado como único camino posible, es decir, como la llave para acceder al “paraíso” de la modernización global.

Un análisis pormenorizado de las pretensiones discursivas de la *globalización como ideología*, es realizado por Vilas (1999), quien sintetiza un conjunto de enunciados que le son comunes: 1) La globalización es un fenómeno nuevo, 2) es un proceso homogéneo, 3) es, al mismo tiempo, un proceso homogeneizador, 4) conduce al progreso y al bienestar universal, 5) La globalización económica conduce a la globalización de la democracia y 6) acarrea la desaparición progresiva del Estado o una pérdida de su importancia¹²⁸. Este autor considera que esas proposiciones encierran “una ideología conservadora que encubre la realidad para inhibir la voluntad de cambiarla [y que] enfoca selectivamente al mundo de acuerdo con una configuración de poder dada, a la que trata de preservar y consolidar”; por lo tanto, “presenta como necesaria e inevitable una configuración contingente de la realidad, y como producto de la dinámica inmanente de la técnica lo que es en realidad producto de particulares decisiones en función de objetivos e intereses específicos”¹²⁹.

Por ejemplo, la globalización como ideología aparece en el uso más corriente del concepto, que tiende a definirla como un conjunto de interdependencias entre las naciones; el Diccionario la nombra como la “tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”¹³⁰. Esas definiciones ocultan los procesos de apropiación, explotación y dominación presentes en la lógica del capital mundial, y centran su análisis en la forma de manifestación del fenómeno sin interesarse por los actores políticos, sociales y

¹²⁸ Corresponde aclarar que, tal como lo especifica desde el título, el autor demuestra a lo largo del artículo la falsedad y dosis de error presentes en cada una de las seis proposiciones. Ver Vilas (1999) Op. Cit. P.1

¹²⁹ Cifr. Vilas, Op. Cit, P. 2

¹³⁰ Diccionario de la Real Academia Española (2006), 23a. Edición, [en] <http://www.rae.es/>.

económicos que la impulsan, mostrándola, por otra parte, como un proceso inevitable. Para el FMI, la globalización aparece como “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología”¹³¹, donde una vez más predomina esta visión *mistificadora* de la globalización. A esta suerte de ideología dominante de nuestros tiempos, Trouillot la denomina “globaritarismo”, y agrega: “Si por *globalización* queremos referirnos al flujo masivo de bienes, personas, información, y capital a través de enormes áreas de la superficie terrestre, de modo tal que hace que las partes dependan del conjunto, el mundo ha sido global desde el siglo XVI. Reconocer ese flujo global histórico no es pretender que no haya nada nuevo bajo el sol [pero] si nos aproximamos ingenuamente a la globalización como a la reciente emergencia de “un mundo sin fronteras”, nos encontraremos repitiendo consignas publicitarias sin saber cómo terminamos haciéndolo”¹³².

Giddens, por su parte, distingue entre los “hiperglobalizadores” y los “escépticos de la globalización”¹³³, de acuerdo a la orientación analítica y la disposición ideológica de los autores. Los *hiperglobalizadores* están fuertemente ligados al ambiente de los negocios y tienen gran influencia en las elites económicas y políticas que orientan las políticas macroeconómicas y la gestión del Estado; y entienden la globalización como la expansión del mercado a escala mundial: el avance del proceso es tal que no sólo los Estados-nación han perdido una gran parte de su poder sino que están a un paso de su aniquilamiento. Dentro de esta corriente, Ohmae¹³⁴ argumenta que en el futuro el mundo estará impulsado por las regiones-Estado y las nuevas plataformas económicas, no por las naciones o las economías tradicionales; la nueva economía mundial tendrá como núcleo a muchas regiones entrelazadas, al estilo de los Estados-región o de ciudades-globales. En esa línea, los Estados nación sólo serán las autoridades locales del sistema global. Aunque pareciera que el escenario del Estado-Región es poco probable, tampoco puede ser ignorado; y en los hechos, esta concepción de la globalización, que es la ideología en boga, va más allá de ser una noción analítica, y pasa a sintetizar una orientación ideológica y una idea de futuro, emparentada con la “visión fundamentalista de la globalización”¹³⁵.

¹³¹ Citado por Gandarilla Salgado, J. G. (2003): “Globalización, totalidad e historia. Ensayos de interpretación crítica”. CEIICH_ UNAM/ Ediciones Herramienta, Buenos Aires. p. 97.

¹³² Y agrega: “De ese modo, no tenemos en cuenta el hecho de que palabras como ‘global’ y ‘globalización’, en su uso corriente, fueron difundidas inicialmente (...) por escuelas de marketing. Masaki y Helsen (1998) localizan lo que ellos ingenuamente llaman ‘el imperativo de la globalización’ en la búsqueda de nuevas estrategias de mercado. Tanto ‘globalización’ como ‘aldea global’ datan al menos de los ‘60, cuando Z. Brzezinski y M. Mc Luhan enfatizaban respectivamente el status universal del modelo norteamericano de modernidad y la convergencia tecnológica del mundo [Mattelart 2000]”. Citado por Trouillot, M.R (2001): “La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso” Abstract, [en] **Current Anthropology**, Vol.42, N° 1, febrero. Pág. 5.

¹³³ Giddens, A. (1996), citado por Gandarilla Salgado, J.G. (2000): “¿De qué hablamos cuando hablamos de la Globalización?”, [en] **Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura**, México, Julio.

¹³⁴ Ver Ohmae, K. (2006): **El próximo escenario global**. Ed. Norma, Buenos Aires, y (1997): **El fin del Estado-nación**. Andrés Bello, Santiago de Chile.

¹³⁵ Al respecto, ver Ferrer, A. (1997): **Hechos y ficciones de la globalización**. FCE, Bs. As., y (1996): **Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial**. FCE, Buenos Aires.

Para los *escépticos de la globalización*, en cambio, ésta no debe plantearse como un fenómeno nuevo o sin precedentes, porque esa mirada desconoce los procesos históricos que condujeron a la situación actual y a sus implicancias. Por el contrario, estos autores argumentan que lo que hoy se ha dado en llamar globalización es un fenómeno histórico desarrollado a lo largo de los cinco últimos siglos, es decir, es tan antigua como el capitalismo, tal como lo plantean Ferrer, Amin, Bairoch, y Wallerstein¹³⁶. Otros centran el desarrollo incipiente de los procesos globalizadores a fines del siglo XIX, fuertemente desarrollados entre los años 1900 a 1910; para estos autores, la globalización es un mito¹³⁷. El eje del problema continúa siendo cómo abarcar el proceso globalizador en sus alcances políticos, económicos, sociales y culturales. “La globalización debe ser enfocada –dice Vilas– como parte de un movimiento mayor que, por lo tanto, la trasciende: la vocación expansiva de la acumulación de capital. Afirmar que la cuestión central es el capital, no un momento determinado de su desarrollo (la globalización), significa poner énfasis en que el desarrollo actual de la globalización no significa una ruptura con todo lo anterior y el ingreso a una nueva era, sino un momento específico en ese proceso multiseccular propio de la dinámica del capitalismo”¹³⁸.

Pero aún cuando este proceso no sea enteramente novedoso, es necesario avanzar en su periodización teniendo en cuenta las formas en que el capital acomete las posibilidades de resolución de la crisis mundial, y el despliegue global de las políticas asociadas al neoliberalismo. Desde esta perspectiva, la globalización podría caracterizarse como el desarrollo más contemporáneo del proceso de internacionalización del capital, y el relanzamiento de una nueva división internacional del trabajo. El surgimiento de un sistema productivo mundializado (en sus fases de producción, circulación, distribución y consumo) que toma el lugar de los sistemas productivos nacionales, manifiesta la vocación global del capital. En ese sentido, la discusión sobre la “nueva” regionalización de la economía mundial con predominio de los bloques regionales de los países desarrollados, acompañada por procesos de sub-regionalización (redes productivas, comerciales y financieras pertenecientes a determinados Estados nación, que son incorporados a los flujos de información, tecnología, capital y mano de obra de las grandes corporaciones multinacionales), y los procesos de integración de los sistemas productivos o comerciales, debiera ser ubicada en este punto de partida¹³⁹.

Hasta aquí hemos observado cómo la globalización conjuga una gran cantidad de elementos, y responde a un nuevo esquema de luchas de poder donde se perfilan nuevos actores e intereses que le aportan cierto carácter novedoso al ordenamiento mundial. Por otra parte, la evolución de las instituciones multilaterales que ha acompañado a este proceso y las actuales controversias sobre gobernabilidad global demuestran que no hay un único ordenamiento internacional posible, y que tampoco

¹³⁶ Al respecto se recomienda ver: Amin, S. (1997) **El capitalismo en la era de la globalización**, Paidós, Barcelona; Bairoch, P. y Kozul-Wright, P. (1996): “Globalization Myths: some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy”, Discussion Papers N° 111, UNCTAD, Ginebra; y Wallerstein, I. (1974): **El moderno sistema mundial**, Siglo XXI, Madrid.

¹³⁷ En esta corriente ver los aportes de Bairoch y Kozul-Wright,(Op. Cit), y Hirst y Thompson (1996) **Globalization in question**. Cambridge: Polity Press; Citado por Gandarilla Salgado, J.G. Op. Cit. P. 9.

¹³⁸ Vilas, C. (2000b): “Estado y Mercado en la globalización”. [en] **Taller -Revista de Sociedad y Cultura**, Vol. 5, N° 12, abril, P. 22

¹³⁹ Cifr. Gandarilla Salgado, J.G. (2000) Op. Cit., P. 10

existe una sola manera de distribuir las funciones entre instituciones y organismos de alcance mundial, regional y nacional. Existen múltiples vías de inserción en la economía global; las diferencias responden a la historia de cada país, como también a su valoración de las oportunidades y riesgos que conlleva la inserción.

6.4.- Los Nuevos Movimientos Sociales: *La revolución es un sueño eterno*

Las situaciones de inequidad, injusticia social y exclusión política que acompañaron la emergencia y consolidación del Estado moderno, dieron lugar a movimientos irregulares e informales, situaciones de insurgencia y desobediencia civil, acciones revolucionarias, y diversos movimientos populares, sindicales y políticos, a través de los cuales la sociedad desafiaba directamente la estructura del poder instituido. Así nacían los movimientos sociales, que propugnaban la adquisición progresiva de derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, señala Roldán que “El mundo moderno nace en la coincidencia de dos aspiraciones de autonomía: la que sostiene la noción de la autonomía individual y la que se nutre de la participación del individuo autónomo en un proyecto colectivo de ejercicio del poder social. Desde el origen, la democracia representativa enfrenta la dificultad de expresar la soberanía popular y la de conciliar la aspiración a la autonomía individual con la de la participación en un proyecto colectivo”¹⁴⁰. En la actualidad, junto con la profundización de la globalización, se manifiesta un malestar en la democracia y una suerte de declinación de la “voluntad del pueblo”; así, la democracia queda reducida a una mera cuestión procedimental de elecciones periódicas, mientras que “la idea de soberanía del pueblo y la perspectiva de una sociedad que se autogobierna quedan recluidas en el pasado, descalificando todo proyecto colectivo”¹⁴¹.

En ese contexto, ya desde fines de los ‘60 se produjo un punto de inflexión entre los movimientos sociales tradicionales, que generó la emergencia de los denominados “Nuevos Movimientos Sociales” (NMSs), que se diferencian de los anteriores tanto por sus reivindicaciones como por sus modalidades de acción. Pero ¿qué es *lo nuevo* en los NMSs?; “Lo radicalmente nuevo –según plantea Riechmann– es la situación de la humanidad en la segunda mitad del siglo XX”¹⁴². Los movimientos sociales tuvieron que adecuarse a la “radical” novedad plasmada en el avance del proceso globalizador, y a sus consecuentes dificultades para asegurar la integración social, la identidad y la orientación de las sociedades en contextos críticos. Así fue como se generaron nuevas corrientes que proponían el reconocimiento y la promoción de nuevas subjetividades –

¹⁴⁰ Roldán D. (2003:3), Op. Cit., citando a Rosanvallon (2000).

¹⁴¹ Idem. Sigue Roldán: “Para Rosanvallon, en esta crisis termina un ciclo largo de representaciones heredadas de lo político organizadas en torno de la idea de la Voluntad. Se cierra así el ciclo que Maquiavelo había inaugurado pensando la construcción de la ciudad como potencia autónoma y que Rousseau había enriquecido superponiendo el Pueblo a la figura del Príncipe y haciendo de la democracia un régimen fundado sobre la voluntad humana. Rosanvallon parece sugerir entonces que si el primer ciclo del problema teológico-político se cierra con la secularización de la política, el segundo finaliza con el agotamiento de la noción de Voluntad General, núcleo básico de la crisis contemporánea de la noción de soberanía popular. Esta crisis de la voluntad se explica, entre otras razones, por transformaciones que afectan las formas de regulación económica y social -la desregulación, entre otras-; por la complejización de la sociedad -que eclipsa al sujeto de voluntad-, etc.”

¹⁴² Riechmann, J. (1994:12): “Hacia un marco teórico para el estudio de los nuevos movimientos sociales”, [en] Riechmann, J. y Fernández Buey, F. (1994) “**Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales**”, Paidós, Barcelona.

anteriormente silenciadas u omitidas–, que alzaron su voz en sentido de protesta y de reivindicación, a través de estrategias de movilización basadas en la construcción de alianzas y redes de comunicación que los interconectan globalmente. Aun cuando sus planteamientos son heterogéneos, comparten un objetivo común, que tanto en el ámbito local como en el global ha sido el de construir un discurso y alentar la acción colectiva en contra de las desigualdades en el ámbito económico, político y social, profundizadas por la globalización.

Los Nuevos Movimientos Sociales generalmente son definidos como una forma colectiva de acción para contestar a los abusos del poder económico y político, que involucra procesos de auto-conciencia para crear otras identidades humanas y sociales, más allá de las formas de dominación del Estado y del mercado. Son emergentes de las contradicciones entre los individuos y la sociedad, o entre los individuos y el Estado; son activos y constructivos al ser parte de las sociedades modernas en tanto que empujan hacia nuevos valores, identidades y paradigmas culturales¹⁴³. Un denominador común de todos los NMSs es que expresan sus reivindicaciones a través de formas organizativas (democracia participativa) diferentes de las que precedieron a las luchas por la ciudadanía (democracia representativa); mientras que sus protagonistas no son ya las clases sociales, sino grupos sociales que actúan en función de intereses colectivos, a veces muy localizados, pero potencialmente universalizables. Por otra parte, sus reivindicaciones no pueden, por lo general, ser abolidas con la mera concesión de derechos, como es típico de la ciudadanía; exigen una reconversión global de los procesos de socialización y de inculcación cultural y de los modelos de desarrollo, o exigen transformaciones concretas, inmediatas y locales. Por eso se consideran como síntomas de, y como soluciones a, las contradicciones inherentes a las sociedades modernas.

Los NMSs se han convertido en espacios para la acumulación, redireccionamiento o despliegue de poder social y político, que frecuentemente intenta superar o desafiar los Estados nacionales, aunque con éxito disímil. Muchos de ellos son, simultáneamente, locales y globales, con múltiples fronteras. “La novedad más grande de los Nuevos Movimientos Sociales reside en que constituyen tanto una crítica de la regulación social capitalista, como una crítica de la emancipación social socialista, tal como fue definida por el marxismo. Al identificar nuevas formas de opresión que sobrepasan las relaciones de producción, y ni siquiera son específicas de ellas, como son la guerra, la polución, el machismo, el racismo o el productivismo; y al abogar por un nuevo paradigma social, menos basado en la riqueza y en el bienestar material que en la cultura y en la calidad de vida, denuncian los NMSs, con una radicalidad sin precedentes, los excesos de regulación de la modernidad. Tales excesos alcanzan no sólo el modo como se trabaja y produce, sino también el modo como se descansa y vive; la pobreza y las asimetrías de las relaciones sociales son la otra fase de la alienación y del desequilibrio interior de los individuos; y finalmente, esas formas de opresión no alcanzan específicamente a una clase social y sí a grupos sociales transclasisistas o incluso a la sociedad en su todo”¹⁴⁴.

¹⁴³ Cifr. Cohen, J y Arato, A. (1992): **Sociedad Civil y Teoría Política**. FCE, México P. 492

¹⁴⁴ Boaventura de Sousa Santos (2001): “Los Nuevos Movimientos Sociales”, [en] **Observatorio Social de América Latina (OSAL)**, Bs. As. CLACSO, Nº 5, Septiembre, P. 178.

En los países centrales la enumeración de los NMSs incluye típicamente los movimientos ecológicos, feministas, pacifistas, antirracistas, de consumidores, entre otros; pero en América Latina –donde también es corriente que se los designe como nuevos movimientos populares para diferenciar su base social que aquella que es característica de esos movimientos en los países centrales (la “nueva clase media”)–, su caracterización es bastante más heterogénea¹⁴⁵. Más allá de esas particularidades, “La novedad de los NMSs –dice De Sousa Santos–, no reside en el rechazo de la política sino, al contrario, en la ampliación de la política hasta más allá del marco liberal de la distinción entre estado y sociedad civil. Los NMSs parten del presupuesto de que las contradicciones y las oscilaciones periódicas entre el principio del estado y el principio del mercado son más aparentes que reales, en la medida en que el tránsito histórico del capitalismo se hace de una interpenetración siempre creciente entre los dos principios, una interpenetración que subvierte y oculta la exterioridad formal del estado y de la política frente a las relaciones sociales de producción. En estas condiciones, invocar el principio del estado contra el principio del mercado, es caer en la trampa de la radicalidad fácil que consiste en transformar lo que existe en lo que ya existe (...)”¹⁴⁶. En suma, los NMSs constituyen una señal que marca las transformaciones globales en el contexto político, social y cultural contemporáneos; por eso sus objetivos tendrán un lugar de importancia en la agenda política de los próximos años, independientemente del éxito, necesariamente diverso, de los diferentes movimientos concretos¹⁴⁷.

6.5.- El debate contemporáneo sobre el rol del Estado. ¿Último Round?

En un mundo global, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales transnacionales, sobre aquellos de carácter nacional o regional, enmarca los tiempos del accionar estatal y afecta las diferentes maneras a través de las cuales se sostiene el Estado, a pesar de la erosión de su autonomía y de su independencia decisional, de la pérdida paulatina de su capacidad de integración social, y del debilitamiento en la configuración de identidades y solidaridades amplias. Ello sucede como efecto de las asimetrías propias del proceso de globalización, lo que en el plano político se traduce en un importante déficit en materia de gobernabilidad estatal. La dinámica del proceso está atravesada por las tensiones y conflictos inherentes al desarrollo histórico de los Estados, de sus instituciones políticas, económicas y sociales. Pero a la vez, está fuertemente condicionada por el carácter desigual de los actores participantes y de sus recursos, en tanto que su evolución está marcada por la influencia preponderante de los gobiernos de los países desarrollados, así como las empresas transnacionales, y en menor medida, de los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil.

Desde otros enfoques, la globalización brinda importantes oportunidades para el desarrollo, y las estrategias de los Estados nacionales deben diseñarse y adecuarse a las posibilidades que ella ofrece y a los requisitos que exige. Esa situación plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial como financiera), y

¹⁴⁵ Cifr. Idem. P. 177. El autor cita como ejemplo el caso de los movimientos indigenistas, que hasta el inicio de los '90 fueron raramente mencionados; sin embargo, durante los últimos años, y sobre todo en América Latina, han sido muy importantes e innovadores en la lucha social y política.

¹⁴⁶ Ibid. P. 181

¹⁴⁷ Ibid. P. 183

riesgos de exclusión y de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones. Muchos de estos riesgos obedecen a las características preocupantes del proceso de globalización: su fuerte sesgo hacia los mercados financieros, y el carácter asimétrico e incompleto de la agenda internacional. Dicha agenda no incluye, por ejemplo, temas como la movilidad de mano de obra, ni mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas, ni pautas internacionales para lograr una adecuada tributación del capital, ni acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas generadas por la globalización, tanto entre países como al interior de cada uno de ellos.

Como destaca Vilas, “Afirmar que la contracción de las capacidades reguladoras y fiscalizadoras del Estado son el efecto de la globalización y no de la primacía de intereses y objetivos de actores determinados, dota al desmantelamiento de las funciones e instituciones públicas de una apariencia de neutralidad ideológica. La maximización de la rentabilidad del capital se metamorfosea como ineluctabilidad de la naturaleza. Un planteamiento de este tipo soslaya el papel estratégico que la reforma del Estado ha desempeñado en el avance del despliegue internacional del capital. Descarta, por lo tanto, la existencia de formas alternativas de articulación a la globalización, diferentes distribuciones de ganancias y pérdidas entre actores, modalidades diversas de relación entre Estado y mercado.”¹⁴⁸

En el caso de América Latina, la región viene atravesando durante los últimos años un proceso de inflexión y cambio, tanto en términos económicos como políticos y sociales. Para Calderón (2006), esas transformaciones son producto, por un lado, de reformas estructurales que buscaron la liberalización de la economía y el comercio, y la privatización de diversos servicios públicos para promover economías de mercado que se insertaran mejor en los procesos globales. En la mayoría de los países, esos cambios no generaron los resultados esperados y produjeron saldos negativos en términos de pobreza y equidad. Por otro lado, los cambios son efecto de las reformas democráticas, en las que se avanzó en cuanto a régimen político, pero no en términos del aumento de la participación ciudadana. En varios casos, se viven crisis político- institucionales que limitan o cuestionan la misma evolución democrática. Las respuestas para reemplazar al “modelo neoliberal” no pueden ser homogéneas, y deberían asociarse con los procesos políticos y socioeconómicos específicos. “Las consecuencias de dichos cambios se vienen expresando a través de opciones electorales, de crisis e inestabilidad política, que implican nuevos problemas y desafíos para la democracia, y de demandas de cambios en las orientaciones de las políticas nacionales. Da la impresión de que la región ha entrado en un momento de inflexión histórica respecto de lo vivido en los últimos 23 años, lo que se expresa tanto en forma de crisis como de transformaciones políticas”¹⁴⁹.

El papel del Estado en el desarrollo económico ha cambiado radicalmente desde la crisis de mediados de los '70, y se ha acelerado con la globalización. Más allá del crecimiento económico, la consolidación democrática y el desarrollo integral de la sociedad constituyen factores importantes para avanzar hacia nuevas formas de gobernabilidad sustentadas en un Estado con un liderazgo político fuerte y un ejercicio de la autoridad delimitado por las instituciones que, al menos en el plano formal, pueda

¹⁴⁸ Vilas, C. (2000b), Op. Cit. P. 34

¹⁴⁹ Calderón, F. (2006): “Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?” [en] **Revista Nueva Sociedad**, Edición especial, marzo.

articular y armonizar los intereses de los diversos actores en juego. Todavía el Estado nacional constituye la base territorial para sostener la gobernabilidad y la democracia como los recursos más importantes para legitimarse y para ampliar el ejercicio de la ciudadanía.

Frente a los retos de competitividad que plantea la globalización, el Estado debe desempeñar las funciones regulatorias que le permitan conjugar los problemas de la reforma económica y los inherentes a la democratización ampliada; porque de todas maneras, continúa siendo el mejor diseño para la incorporación y la expresión de las expectativas de la sociedad. “La pregunta acerca del presente y futuro lugar del Estado frente la globalización es también la pregunta acerca de cuál es y deber ser el lugar de la política en estas mismas circunstancias. (...) En sus mejores versiones la política es una práctica y un argumento acerca de una cierta visión del bien común de un conjunto de seres humanos. Incluso la política “exterior” es vista como un instrumento para coadyuvar al logro del bien común “interior”, el de la población delimitada por cada Estado. Tal vez el significado más profundo de la globalización sea cuestionar el propio sentido de lo exterior y lo interior sobre el cual se han basado históricamente el Estado, la nación, y la propia ciudadanía (...) Todo esto muestra el grave error de quedar atado a concepciones que niegan la inmensa importancia de la globalización. Pero, por otro lado, no autoriza el simplismo de decretar la muerte del Estado y con él, necesariamente aunque pocas veces se sea consciente de ello, de la nación y de la ciudadanía”¹⁵⁰.

Actividades

1).- Para reflexionar en grupo: planteen ejemplos concretos, de acuerdo a la realidad que atraviesa el país (o su provincia, o municipio), donde puedan identificarse las problemáticas correspondientes a la idea de *Globalización como proceso*: 1) Crisis y “debilitamiento” de los Estados-nación; 2) Fragmentación y dualismo; 3) Crisis de representación, y 4) Crisis de sentido e identidad en lo cultural. ¿En qué sentido dichas problemáticas afectan su vida cotidiana?

2).- En los casos que siguen, explique cómo cada uno de ellos se relaciona con alguna/s de las problemáticas correspondientes a la idea de *Globalización como proceso*. ¿Considera que alguno/s de estos casos se corresponde/n con la perspectiva de la *globalización como ideología*?

a) Vean las películas: **Good By, Lenin!**, (2003), dirigida por Wolfgang Becker; y **Babel** (2006) de Alejandro González Iñárritu, y respondan de acuerdo a la consigna 2.

b) “Prácticamente desde el momento en que el fútbol se ganó al gran público, se ha convertido en el catalizador de dos formas de identificación de grupo local y nacional. Ambas eran, en el pasado, complementarias, pero la transformación del fútbol en un negocio global, y sobre todo el espectacular aumento de un mercado mundial de jugadores en los años ochenta y noventa (...), ha hecho de los intereses nacionales y globales dos mundos progresivamente incompatibles en el terreno de los negocios, de la política, de la economía y del sentimiento popular. El negocio futbolístico global está en manos de unas cuantas empresas capitalistas, un número reducido de superequipos de un puñado de países europeos que compiten entre sí (...). Sus plantillas son transnacionales. A menudo, los jugadores oriundos del país de origen del equipo son minoría. Desde los años ochenta, han lanzado con más

¹⁵⁰ O’ Donnell, G. (1996), Op. Cit. P. 6

asiduidad sus redes fuera del mercado europeo, y especialmente al africano (...). Las consecuencias se observan en tres frentes. En lo que respecta a los clubes, ha debilitado seriamente a los que no participan en las grandes ligas, pero especialmente a los equipos de los países exportadores de jugadores, concretamente a los de América y África. Esto explica la crisis en que se hallan varios equipos brasileños y argentinos. En Europa, los clubes pequeños resisten la acometida de los gigantes comprando jugadores a bajo precio (...). En segundo lugar, la lógica empresarial transnacional choca con el fútbol en tanto manifestación de una identidad nacional, tanto por su tendencia a preferir los enfrentamientos internacionales entre grandes equipos (...) como por el hecho de que los intereses de los grandes clubes topan con los de los combinados nacionales, abanderados de una identidad nacional no exenta de contenido político y emocional y que, sin embargo, deben recurrir únicamente a jugadores en posesión del pasaporte adecuado. A diferencia de los grandes clubes, que pueden llegar a ser más fuertes que las selecciones nacionales, éstas son efímeras. (...) Para los grandes clubes y para las superestrellas, los clubes son más importantes que su país. Aun así, los imperativos no económicos de la identidad nacional han sabido imponerse en el juego..."

ERIC HOBSBAWM (2007): **Guerra y paz en el siglo XXI**. Ed. Crítica, Bs. As.

c) Los párrafos que siguen fueron extraídos del artículo **"No quiero ser del head-set"**, de Natali Schejtman, publicado en el Suplemento RADAR del **Diario Página 12**, el domingo 29 de abril de 2007.

No quiero ser del head-set

Son el furor del mercado laboral entre los más jóvenes: son seis horas de trabajo, los sueldos superan la media y el clima del lugar linda con la estudiantina. Pero no todo es como suena: el entrenamiento absurdo (como estimular la confianza entre compañeros), las reglamentaciones estrictas de las que depende el bonus del sueldo (como atender el teléfono con una sonrisa) y los controles permanentes (como el tiempo máximo para ir al baño) han convertido a los call centers en usina de conflictos (...) que muestran lo caliente que está todo en ese círculo del infierno.

Cómo hacer cosas con palabras

(...) El trabajo en un call center consiste en atender llamados que derivan grandes empresas –telefónicas, bancos, tarjetas de crédito; nacionales o extranjeras–, ya sea para reclamos, atención al cliente o soporte técnico, y también en hacer llamados para vender distintos servicios, entre otras cosas. Aunque también una empresa puede tener su propio centro de llamados. Esto es lo que permite que un empleado porteño o rosarino atienda en línea directa a una celebrity de Hollywood que quiere saber el estado de su cuenta súper híper Platinum, que un chileno tenga que aprender palabras como "vale" o "venga" para pasar por español, o que un problema con un celular de Buenos Aires sea atendido por una cordobesa servicial. Las características que le son propias a este trabajo convierten al call center en un exponente pródigo de la flexibilización, entendida como una idea enorme que comparte la complejidad de los pequeños grandes temas contemporáneos. Además de jugar a ablandar las fronteras (en el sentido menos metafórico e idílico: muchos de los teleoperadores off shore tienen que decir que están en otro lado, y cada vez es más común que los llamados de Buenos Aires se deriven al interior) o a cambiar los nombres de los empleados (también: sobre todo en los off shore, pero no solamente), esta nueva realidad laboral termina de meter en una multiprocesadora ideas como "trabajar en una gran empresa", materializadas en esos headsets reglamentarios para cualquier telemarketer (auriculares más micrófono) (...)

The Call Show

Probablemente, todos hayan visto en la calle, el subte o el tren esos carteles blancos que muestran mujeres activas y sonrientes contando que encontraron el trabajo de su vida. Lo cuentan en inglés, como si fuera en un inglés neutro. Para quienes no siguieron las indicaciones gentiles del cartel y no llamaron para encontrar "gran paga" y "gente divertida", vamos a ayudar a quitarles el desvelo: el gran trabajo de sus vidas (...) es un call center bilingüe que vende una imagen de mala universidad privada, aires de sofisticación internacional y fotos dignas de un banco de imágenes gratuito, todo destinado a ocultar el absolutamente relevante 3 a 1 por el cual este centro –así como el resto de los bilingües– recibe llamadas internacionales y las atiende –ante el desconocimiento absoluto de quien llama– como si estuviera en el lugar de los hechos: así, un norteamericano es atendido por un santafecino que estudia en Buenos Aires y que se hace pasar por un John Davis de Connecticut.

(...) Fernando había recalado en (...) otro centro bilingüe menos atravesado por las técnicas del marketing pero igual de plétórico en normativas absurdas. "Estaba prohibido decir "No". Había que decir "Actually no". Te preguntaban: Your name is Mary? Y vos tenías que decir Actually no". Otra regla, siempre con el fin de aumentar el

suelo básico (...) gracias a los bonos por calidad, cantidad, puntualidad, etcétera, era evitar los tiempos muertos, que no podían exceder los 10 segundos. "Please stay with me... Just a few more seconds... I am just about to finish... Y cuando ya no te quedaba más volvías al principio porque no se podían repetir dos segundos... Please stay with me". Ah, y fundamental: evitar por todos los medios (menos interrumpiendo) que El Cliente dijera las cuatro palabras lapidarias: "I don't understand you". No ser comprendidos no sólo es un fracaso: también es sancionado.

Quemados

(...) "Me contaron una anécdota de (...), de cuando ellos trabajaban para una cuenta de España. En el piso había un televisor grandote para saber el clima y todo lo que pasaba en España por si alguien les decía algo. Una vez se prende fuego un edificio de Atención al Cliente de España que justamente era supuestamente donde este chico estaba trabajando. Él no sabía nada, y atendió un llamado de una mina que le decía: ¡¡¡Nene, qué hacés ahí si se está prendiendo fuego!!! A los cinco minutos el supervisor apagó todo..." (...)

d) REP, MIGUEL. Publicado en Diario **Página 12**, Contratapa, 06 de diciembre de 2006



e) Párrafos extraídos del documento: La globalización: amenaza u oportunidad? Documento del FMI. Abril de 2000. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>

II. ¿Qué es la globalización?

La "globalización" económica es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término hace alusión al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales. La globalización abarca además aspectos culturales, políticos y ambientales más amplios que no se analizan en esta nota.

En su aspecto más básico la globalización no encierra ningún misterio. El uso de este término se utiliza comúnmente desde los años ochenta, es decir, desde que los adelantos tecnológicos han facilitado y acelerado las transacciones internacionales comerciales y financieras. Se refiere a la prolongación más allá de las fronteras nacionales de las mismas fuerzas del mercado que durante siglos han operado a todos los niveles de la actividad económica humana: en los mercados rurales, las industrias urbanas o los centros financieros.

Los mercados promueven la eficiencia por medio de la competencia y la división del trabajo, es decir, la especialización que permite a las personas y a las economías centrarse en lo que mejor saben hacer. Gracias a la globalización, es posible beneficiarse de mercados cada vez más vastos en todo el mundo y tener mayor acceso a los flujos de capital y a la tecnología, y beneficiarse de importaciones más baratas y mercados de exportación más amplios. Pero los mercados no garantizan necesariamente que la mayor eficiencia beneficiará a todos. Los países deben estar dispuestos a adoptar las políticas necesarias y, en el caso de los países más pobres, posiblemente necesiten el respaldo de la comunidad internacional a tal efecto. (...)

VIII. ¿Son las crisis periódicas una consecuencia inevitable de la globalización?

La sucesión de crisis financieras de los años noventa –México, Tailandia, Indonesia, Corea, Rusia y Brasil– llevan a pensar que algunas de ellas son el resultado directo e inevitable de la globalización. En realidad, cabe preguntarse si, tanto en las economías avanzadas como en las economías de mercados emergentes, la globalización crea mayores dificultades para la gestión económica (recuadro 1).

Recuadro 1. ¿Se ve menoscabada la soberanía nacional en la

formulación de las políticas debido a la globalización?

Cabe preguntarse si una mayor integración, sobre todo en el ámbito financiero, hace más difícil para la gestión de la actividad económica, por ejemplo, al limitar las posibilidades de elección de las tasas y sistemas impositivos, o la libertad de acción en la política monetaria o cambiaria. Si se supone que el objetivo de los países es lograr un crecimiento sostenible, acompañado de baja inflación y progreso social, la experiencia de los últimos 50 años muestra a las claras que la globalización contribuye a la consecución de este objetivo a largo plazo.

Como hemos visto en los últimos años, la volatilidad de los flujos de capital de corto plazo puede comprometer la estabilidad macroeconómica en el futuro inmediato. Por lo tanto, en un mundo en que los mercados financieros están integrados, los países verán que es cada vez más peligroso seguir políticas que no promuevan la estabilidad financiera. Esta disciplina se aplica también al sector privado, para el que será más difícil aumentar los salarios y los precios si como resultado el país pierde competitividad.

Existe también un riesgo de otra naturaleza. A veces, los inversionistas -sobre todo los que operan a corto plazo- se confían demasiado en las perspectivas de un determinado país, que puede así seguir recibiendo flujos de capital aun cuando su política económica se haya apartado demasiado de la disciplina necesaria. Esta situación expone al país al riesgo de que, frente a un cambio de opinión, se produzca un éxodo de capitales.

En resumen, la globalización no reduce la soberanía nacional. Crea fuertes incentivos para que los países apliquen políticas económicas correctas. También debería crear incentivos para que el sector privado evalúe cuidadosamente los riesgos. No obstante, los flujos de inversión de corto plazo pueden ser excesivamente inestables.

En el marco de las tareas en curso para reformar la arquitectura financiera internacional, es indispensable lograr una mayor estabilidad de los flujos internacionales de capital. En este sentido, algunos se inquietan ante la posibilidad de que la globalización entrañe la abolición de las normas que rigen o limitan la actividad económica. Cabe recordar sin embargo que uno de los objetivos básicos de los trabajos sobre la arquitectura financiera internacional es establecer normas y códigos basados en principios internacionalmente aceptados que puedan aplicarse en muchos contextos nacionales diferentes.

f) Extractos de la entrevista a Koichiro Matsuura, realizada por Carmen María Ramos, publicada por el Diario **La Nación**, Miércoles 1 de junio de 2005.

“Hay que humanizar la globalización”, dice Koichiro Matsuura

Reflexiones del director de la Unesco

¿Para qué sirve la Unesco? En un mundo donde la pobreza y la exclusión se expanden, Koichiro Matsuura cree que la misión de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) va más allá del debate intelectual y de aquel mandato fundacional –hace más de medio siglo– de ser “un foro de culturas”.

“Humanizar la globalización” es el principal desafío de este japonés que, en noviembre, completará un período de seis años como director general de la UNESCO (...) “Debemos dar los beneficios de la globalización a tanta gente como podamos en el mundo. Pero no podemos olvidar que aún hay muchas personas que no se benefician con ella, que viven en la pobreza y en la marginalidad”, dijo en su reciente visita al país. La pobreza extrema, las desigualdades de género y la falta de acceso a la educación básica de millones de niños y adultos en todo el planeta son las prioridades de su gestión. Y considera que, para alcanzar sus objetivos, la Unesco debe convertirse en una organización mucho más adaptable y flexible, capaz de responder rápidamente a las nuevas expectativas del desarrollo, la paz y la equidad. (...)

-La importante acción normativa en el campo del patrimonio cultural desarrollada por la Unesco, ¿no necesitaría un fuerte impulso en países como la Argentina?

-Sí: la educación relativa al patrimonio cultural o al medio ambiente no ocupa el lugar que merece en los programas escolares. No siempre se pone suficiente énfasis en la relación entre la cultura y las ciencias. Sin embargo, creo que en este país se han hecho cosas interesantes, sobre todo en los últimos años. Valoro mucho el aporte realizado por la Argentina en la reunión de Cartagena de Indias, de octubre de 2004, donde se trazó la estrategia regional de la Convención del Patrimonio Mundial para los próximos diez años. A partir de eso, se espera alcanzar una mayor sensibilidad sobre la situación de los más de cien sitios naturales y culturales de la Lista del Patrimonio Mundial en América Latina. También fue relevante la reciente iniciativa de la cancillería argentina -con nuestro auspicio- de convocar a un seminario sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Expertos

internacionales abordaron el patrimonio cultural como elemento fundamental de la identidad de los pueblos y del desarrollo económico.

-¿Qué opina de la postura de países como EE.UU. o el Reino Unido de no suscribir la convención de La Haya sobre protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, cuyas consecuencias se vieron en la guerra de Irak?

-Algunos países pueden posponer la firma de tratados multilaterales, pero mientras los demás países los ratifiquen - ésa es una de las principales recomendaciones de la reunión de Buenos Aires- cada vez les va a resultar más difícil quedarse afuera. Por ahora es una cuestión de presión, pero existe un derecho consuetudinario internacional aplicable a la comunidad internacional.

-Pero en Irak no se aplicó...

-La Convención de La Haya y sus protocolos no se aplicaron porque sólo pueden aplicarse entre Estados parte. Si bien Irak los ratificó, los Estados Unidos y el Reino Unido no lo hicieron. He comenzado una campaña para que sean ratificados por todos los países. Japón y el Reino Unido se han comprometido a hacerlo.

-El saqueo a los museos de Mosul, Tikrit y Bagdad y a sitios arqueológicos milenarios, ¿debilitó el liderazgo de la Unesco en la conservación y protección de la herencia cultural mundial?

-La Guerra del Golfo, en 1991, y la guerra en Irak han complicado nuestro trabajo. En este caso fuimos intensificando los contactos con las autoridades norteamericanas y británicas y con las autoridades culturales de los países vecinos de Irak, para exhortarlos a vigilar los lugares de interés arqueológico. A las instituciones culturales iraquíes les pedimos que fortalecieran los controles fronterizos para prevenir el tráfico ilícito de bienes culturales. Unas 15.000 piezas fueron robadas, pero el saqueo en Irak fue obra de la población, no de los soldados. Los antecedentes de la destrucción se remontan a los tiempos en que Saddam Hussein construyó sus palacios encima de sitios arqueológicos. Del total de piezas robadas han aparecido unas cinco mil, gracias a Interpol y a la cooperación de importantes museos del mundo, incluido el Museo Británico. El resto será difícil de recuperar.

-¿La Unesco tiene recursos para la protección del patrimonio en distintos países?

-El presupuesto de la Unesco es limitado. Sin embargo, los recursos provenientes de países miembros y de otras organizaciones de países ricos son cada vez más importantes.

-¿De qué cifras se está hablando?

-El presupuesto bianual de la Unesco es de 610 millones de dólares, a lo que hay que sumar una cifra similar en recursos extrapresupuestarios, provenientes, básicamente, de EE.UU., Canadá, Japón, Inglaterra y Suecia.

-Se critica a la organización que usted dirige por su burocracia.

-Hay dos mil funcionarios en toda la Unesco. Me propuse emprender reformas y profesionalizar los cuadros. Antes, el 50 por ciento de los reclutamientos se hacía sin un proceso de selección abierto. Eso cambió. Quiero convertir a la Unesco en una organización más flexible. El mundo cambia con más rapidez y la Unesco debe ser capaz de mantener el paso.

-¿Hacia dónde se dirigen los mayores esfuerzos económicos?

-El 80% del presupuesto que destinamos a la educación va dirigido a la educación básica y a la lucha contra el analfabetismo. Son unos 200 millones de dólares. Cada sociedad enfrenta los retos de transformarse en una sociedad del aprendizaje. La educación básica es la fuerza motriz de este proceso y debe movilizar a la sociedad. Los 113 millones de niños sin acceso a la enseñanza primaria y los 875 millones de adultos analfabetos evidencian el tamaño y la complejidad del problema.

-Para los gobiernos muchas veces las buenas intenciones no pasan del discurso.

-La Unesco recomienda destinar el 6 por ciento del presupuesto nacional a la educación, y los países pobres no destinan ni el 2 por ciento. Los japoneses le destinaron el 33 por ciento en el período de posguerra y hemos visto lo que eso significó para el crecimiento del país.

-¿Qué se quiere hacer con el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014), que se acaba de lanzar?

-Incitar a los Estados miembros a integrar el desarrollo sostenible en sus políticas y programas educativos. El desarrollo sostenible abarca todos los ámbitos de la vida, desde los aspectos medioambientales -incluyendo los desafíos relacionados con el cambio climático, la escasez, contaminación y mala gestión de los recursos hídricos, la pérdida de biodiversidad y el aumento del número de desastres naturales- hasta los aspectos sociales, con la reducción de la pobreza absoluta y la igualdad de género como objetivos primordiales. Existen en el mundo 1200 millones de personas que viven con menos de un dólar por día. El principal objetivo es eliminar esa pobreza absoluta.

-Recientemente, usted dijo que no tenemos opción: la humanidad adapta sus comportamientos para apoyar el desarrollo sostenible o firma su sentencia de muerte. ¿Qué opinión le merece la postura de países como EE.UU., que se niegan a suscribir el Protocolo de Kyoto para la reducción de emisiones contaminantes?

-Hay otros aspectos cruciales, muy urgentes, que afectan la calidad de vida de todo el planeta, como el consumo del agua dulce. La perspectiva de una crisis global del agua es real. El crecimiento demográfico, la búsqueda de una mayor producción de alimentos, el desarrollo económico, la irrigación, todo ello es una amenaza sobre este recurso.

Módulos de Formación General: Bloque Sociedad y Estado
Transformaciones del Estado Moderno (versión preliminar)

Para muchos la escasez del agua, o el acceso desigual al agua, está en el centro del subdesarrollo. La propia naturaleza es desigual en la distribución del agua, con el 65% de los recursos hídricos mundiales localizados en diez países. Se espera que la demanda de agua crezca un 38% en los próximos 25 años y en más de un 80% respecto del agua potable. Estas presiones, junto con las consecuencias del cambio climático, la deforestación, la salinización de los suelos y el deterioro de la calidad del agua, son críticas. (...)

7.- GOBIERNO DEL ESTADO y ESTADO DEL GOBIERNO **Algunas Categorías para pensar el Estado Argentino en la Actualidad**

“La Argentina no sólo defrauda a quienes viven en ella sino también a quienes tratan de entenderla. Lo que sucede en este país contradice tanto los conocimientos más aceptados como las tesis contrapuestas más discutidas sobre las sociedades y las economías contemporáneas. Peor aún, refuta hasta el mero sentido común (...) La obstinada anormalidad de la Argentina constituye un desafío intelectual para buscar explicaciones”.

J. SÁBATO Y J. SCHVARZER: “Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia” [en] Rouquié A.: **¿Cómo renacen las democracias?**, Bs. As., Emecé, 1985, P.175 y ss.¹⁵¹

7.1.- Introducción.

En los últimos tiempos las formas tradicionales de gobernar las sociedades han experimentado fuertes transformaciones. De la idea de gobierno en la cual el Estado aparecía claramente como el eje articulador del poder político y detentaba el monopolio de la coordinación y la búsqueda del interés colectivo, se ha pasado a una situación en la cual las decisiones aparecen condicionadas por la interacción y la participación de múltiples actores sociales y políticos.

Hemos visto que el Estado basa su pretensión de legitimidad en convencer a la población de que sus acciones se orientan al logro del bien común. Pero las transformaciones de la sociedad y del Estado de las últimas décadas, tanto a nivel nacional como a escala global, nos hablan de una pérdida de credibilidad en el Estado nacional como espacio que concentra el poder y la voluntad suficientes para la gestión efectiva del bien común de sus habitantes. “La abundancia de dogmas (...), la generalizada sensación de estar sujetos a procesos que nadie puede controlar, la dificultad de relacionar claramente las decisiones políticas y las políticas públicas con el bien público, así como la evidencia de que a veces no es esa la motivación de dichas políticas, agregadas a las tendencias desarticuladoras que genera la globalización, todo esto subyace a un fenómeno [mundial]: el pesimismo, si no el cinismo que se observa en todo el mundo acerca de lo que el Estado, la política, y los políticos pueden hacer. Esto a su vez, refuerza las ideologías que demonizan el Estado y la política, lo cual, por su parte, erosiona aun más la verosimilitud del Estado y por extensión de la política, como agentes del bien común”¹⁵².

El proceso de transformación de la Argentina en las últimas décadas está marcado por dos hechos fundamentales: en el plano político se sucedieron reacomodamientos institucionales, reformas políticas, y nuevos modos de organización social que redefinieron los principios organizacionales y las relaciones de poder a nivel del régimen político y del modelo de acumulación. Por otra parte, en el plano económico, se han registrado profundos cambios en la estructura macroeconómica, la

¹⁵¹ Citado por Simonetti, J.M. (1998: 181): **El ocaso de la virtud Ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social**. Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Nacional de La Plata.

¹⁵² O' Donnell, G. (1996), **Impacto de la globalización económica en las estrategias de Reforma institucional y normativa**. Abstract, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Octubre. Ps. 8-9

organización del trabajo, los patrones de regulación del capital y la fuerza laboral, que impusieron nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo en la economía. Sin embargo, no se trata de fenómenos aislados y coyunturales, sino de procesos estructurales de transformación que confluyen y se confrontan en un escenario común: el quiebre y reconstitución del orden social en América Latina en general, y de nuestro país en particular.

La crisis de conducción política e ideológica por la que atraviesa la Argentina es algo más que una mera crisis de representación. De hecho, luego de los acontecimientos de fines de 2001 se convirtió en crisis de legitimidad, en tanto apuntaba a cuestionar el carácter fundamental de la política existente. Si la legitimidad significa que se comparten “los principios últimos en los que se sustenta la validez de una forma de dominación”, la ruptura de los distintos agrupamientos en los que está dividida la sociedad en relación con los principios que tienden a mantener la autoridad, conlleva el incremento de la inestabilidad e ingobernabilidad de un sistema político¹⁵³. Dicho de otro modo, en la medida en que el Estado se ve atravesado simultáneamente por procesos estructurales de carácter nacional y global que erosionan su autonomía y su capacidad de decisión, el *gobierno del Estado* se vuelve cada vez más difícil. Y en tanto esas dificultades se prolongan en el tiempo y se agudizan, debilitando la credibilidad y la legitimidad de aquellos encargados de dirigirlo, lo que se pone en cuestión es el *estado del gobierno*.

En este último capítulo analizaremos el actual conflicto alrededor de las formas tradicionales de gobernar las sociedades, en relación con las fuertes transformaciones que está experimentando el rol del Estado. Para empezar presentaremos algunas categorías que nos permitan reflexionar sobre la situación por la que atraviesa actualmente el Estado Argentino, sumando a nuestras categorías de análisis las nociones de gobierno, gobernabilidad y gobernanza, en relación con la idea de democracia. Luego abordaremos los conceptos de sistema político y régimen político, poniendo el foco en la necesaria articulación entre estos conceptos y el de régimen social de acumulación. Más adelante, analizaremos la influencia del Estado en la conformación histórica de la sociedad argentina, a través de un acotado recorrido por los diferentes modelos de Estado que han sido delineados por tanto por las transformaciones sobre el régimen político de gobierno, como por aquellas ocurridas en el régimen social de acumulación, para terminar revisando el proceso de reforma del Estado y sus consecuencias sobre la reconfiguración de las relaciones de poder durante las últimas décadas.

Dejamos para el final el intento por comprender de qué modo las tensiones entre representación y participación han hecho tambalear el *gobierno del Estado* en América Latina durante los últimos años, y el esbozo de algunos lineamientos para abrir el debate sobre la reconstrucción de la estatalidad, en relación con las ideas de orden y conflicto que se problematizaban desde el prólogo.

7.2.- Gobierno, Gobernabilidad y Gobernanza.

¹⁵³ Cifr. Ivancich, N. (2003 a): “Crisis de la Sociedad, Crisis de la política en la Argentina”. (abstract) IPAP- LA Plata, Marzo. P. 7

Según Raus, “se puede plantear como un hecho recurrente en la historia política latinoamericana que todo conflicto social causado por problemas estructurales y que registrara potencialidad de cambios en el orden social, implicaba razones justificatorias para la alteración del régimen democrático. Las razones aducidas en esos episodios eran las carencias del régimen democrático para asegurar la gobernabilidad política de la sociedad. De esta manera la gobernabilidad –la acción de gobernar y las instituciones que esa acción genera– era una variable dependiente del régimen político. Este cambiaba –democracia a autoritarismo y viceversa– en razón de proveer *capacidad de gobierno*. No era admitida la idea que la gobernabilidad implicaba un conjunto social a gobernar y que éste, en procesos de cambio social, era naturalmente movilizador de demandas, cuestionador de ciertos órdenes estatuidos y, por ende, el orden social en su conjunto devenía conflictivo. Pero precisamente ese orden social en cambio es lo que validaba la acción de gobierno, y ésta debía adaptarse en acciones e instituciones para reequilibrar el movimiento de lo social. Nunca hubo tiempo para esa adaptación. La solución fue la alteración del régimen, es decir, como señala O’Donnell (1978), de los roles y canales de definición y acceso permitidos al gobierno”¹⁵⁴.

Siguiendo a Raus, puede decirse que lo que en situaciones de crisis se pone en juego es la noción misma de gobernabilidad. Pero la gobernabilidad, ¿sólo hace referencia al *gobierno del Estado* o también al *estado del gobierno*?

Empezaremos por establecer algunas conceptualizaciones básicas. El Estado es irreductible al “gobierno”. El **gobierno** es la organización del poder del Estado. En términos weberianos, podríamos decir que es la *forma* que adopta el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Para entenderlo con mayor claridad, pensemos en la realidad que nos rodea, en cómo logran los gobernantes –es decir, aquellos que ocupan los cargos de gobierno–, dirigir un país. Para ello se valen de múltiples medios: algunos son propiedad del Estado, como la policía, las fuerzas armadas y de seguridad, los hospitales, las escuelas, las obras públicas, etc. En otros casos, se trata de empresas o bienes privados, como el sistema bancario y financiero, o los medios de comunicación, sobre los cuales el Estado tiene capacidad de regulación, es decir, el poder necesario para fijar las “reglas de juego”. Eso es lo que hace el gobierno: maneja estos medios, o las regulaciones sobre estos medios, de manera tal de orientar la organización del poder del Estado en el sentido que adoptan sus políticas públicas.

La noción de **gobernabilidad**, en cambio, implica un conjunto social a gobernar, que cuando se ve inmerso en procesos de cambio social impulsa nuevas demandas, cuestiona ciertos órdenes estatuidos y torna conflictivo el orden social en su conjunto¹⁵⁵. Por gobernabilidad entendemos aquí las reglas y procedimientos (instituciones) a través de las cuales los actores estratégicos de un determinado sistema social (organizaciones) resuelven los conflictos y toman decisiones de autoridad. La referencia a las instituciones implica que estas pueden ser formales e informales, mientras que los actores estratégicos pueden ser gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales; a la vez, los conflictos pueden ser declarados o latentes y hasta ocultos, y en cuanto a la toma de decisiones, comprende tanto las adoptadas en las instituciones formales como las negociadas informalmente.

¹⁵⁴ Raus, Diego (2006): “Gobernabilidad y Democracia. La política y lo político en la Argentina Post – Crisis”. [en] Revista **Espacios Políticos**, año 6, N° 3, P. 5. El subrayado es mío.

¹⁵⁵ Idem, P. 5.

Así, la *governabilidad* aparece asociada a las ideas de estabilidad, orden y desarrollo de políticas efectivas, mientras que la noción de *gobierno* aparece como sinónimo de estructura institucional con capacidad de ejercer funciones exclusivas de la administración pública a través de mecanismos de representación del interés general. Es a través de la gobernabilidad que tenemos uno de los múltiples indicadores que hacen referencia al *estado del gobierno*. “Si la gobernabilidad es pensada, en tanto concepto, como categoría de “no cambio”, es decir una acción tendiente a funcionalizar el movimiento de lo social para que todo proceso de cambio no transforme nada, es porque se conceptualiza a la política institucional como la única gestora posible de cambios, o porque se piensa que la función de los gobiernos es impedir los mismos. En uno u otro caso no aparece la posibilidad de pensar que los cambios provienen de la sociedad y que el sistema político los institucionaliza, y redefine, en un juego institucional de ida y vuelta, generando un sistema en permanente transformación, a la vez que gobernable”¹⁵⁶.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que actualmente está muy en boga el concepto de **governanza**, en la medida en que ésta supone una modalidad de coordinación política en la que las decisiones sobre asuntos de carácter público y colectivo aparecen determinadas por la interacción y participación de múltiples actores sociales y políticos. A diferencia de las nociones tradicionales de gobierno, la gobernanza comprende los nuevos métodos de administración de los asuntos públicos, basados en la interacción en red entre las autoridades políticas y la sociedad civil (actores privados, organizaciones públicas, ciudadanos, etc.). La gobernanza implica políticas de articulación plena entre el Estado y la sociedad, y en última instancia, la generación de políticas públicas de co-gestión público-privada. En ese sentido, es una modalidad de intervención más amplia que la del gobierno, porque incluye a un conjunto complejo y diverso de actores y de estrategias, que articulan los diversos intereses de todos los sectores involucrados.

Ahora bien, todo sistema político necesita un esquema de gobernabilidad para sostenerse. La función de gobernar implica la actividad de inducir e institucionalizar cambios, pero también la de instaurar mecanismos que permitan adaptarse a ellos; cualquiera de esas opciones depende de la orientación ideológica del gobierno. “Que la cuestión política permita separar conceptualmente a la gobernabilidad de la democracia implica, en el contexto de cambios estructurales, sociales y culturales actual, que la acción de gobierno debe contemplar criterios de legitimación tradicionales (definidos teóricamente: la consecución del bien común; definidos más pragmáticamente: una distribución de recursos tal que las motivaciones sociales sean mayores que las fuentes de conflictos), y otros no tan comunes, como ser criterios de eficiencia en la distribución de recursos, generación de políticas en base a criterios de posibilidad (no inflacionarias),

¹⁵⁶ Ibidem. Raus destaca que la gobernabilidad debe ser analizada en relación con el sentido que tradicionalmente se le ha otorgado a ese concepto: “La sociología política de los años cincuenta/sexenta —atravesada por el modelo funcionalista y por el sesgo teórico de la modernización— imprimió a la idea de gobernabilidad un matiz conservador que iba a perdurar. Para la teoría funcionalista, y su aplicación en la “modernización en sociedades en cambio rápido”, la gobernabilidad era la adaptación social a pautas políticas cultural e institucionalmente conformadas. El sistema político tenía como función canalizar y procesar demandas sociales de manera tal que éstas no devinieran disruptivas del sistema social. A partir de esta consideración la gobernabilidad fue el concepto ideal para el análisis conservador del cambio social”

incumbencia sobre áreas de preocupación nuevas como medio ambiente, discriminación, género, tecnología”¹⁵⁷. Entonces, el eje de la discusión es la capacidad de los gobiernos para ser efectivos en un sentido concreto; de allí deviene la gobernabilidad política, es decir la capacidad del gobierno de generar mecanismos formales para viabilizar estrategias que contemplen el cambio social como posibilidad real. Pero lo que ha cambiado actualmente es la noción de cambio social, que ha superado la concepción tradicional que lo definía como cambio estructural, y que ahora comprende al conjunto de demandas diversas, cruzadas, acotadas, no excluyentes, que son propias de sociedades cada vez más complejas y plurales, en las que las diferentes orientaciones de la acción colectiva implican la posibilidad de transformaciones puntuales que no fracturan al “todo social”.

Por otro lado, la democracia es una forma de gobierno¹⁵⁸, y la gobernabilidad es una cualidad o propiedad que nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad. Por lo tanto puede existir una democracia (como forma de gobierno), y no por eso va a existir un gobierno plenamente democrático. La compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada tanto en términos positivos como en negativos. En cuanto a los positivos, siempre se destaca que la vigencia de las reglas democráticas aumenta las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, y en cuanto a los negativos, Bobbio (1984) critica que, bajo un régimen democrático, la expresión del conflicto de las sociedades es más fácil de manifestar, y que de no resolverse favorablemente el conflicto, éste obstaculizaría la legitimidad del gobierno; pero también critica el problema de la distribución del poder, que a veces merma los procesos de toma de decisiones de las demandas, postergándolas y a veces evitando su aplicación¹⁵⁹.

En ese sentido, es necesario comprender el papel crucial que desempeña el conflicto en una democracia pluralista, y su central función integradora. La especificidad de la democracia liberal como forma política consiste en la legitimación del conflicto y el rechazo a eliminarlo por medio de la imposición de un orden autoritario. Mientras que la novedad de la democracia pluralista reside en su comprensión de la diversidad de concepciones sobre el bien, no como algo negativo que debe ser suprimido sino como algo para ser valorado y celebrado. Esto requiere de la presencia de instituciones que establezcan una dinámica específica entre *consenso* y *disenso*. Por supuesto, el consenso es necesario, sobre todo en las instituciones que son constitutivas del orden democrático. Pero una democracia pluralista necesita también dar lugar a la expresión del disenso y a los valores e intereses en conflicto. Y esto no

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Aquí no analizaremos las clasificaciones existentes sobre las “formas de gobierno”, aunque existen múltiples maneras de abordarlas. Desde las formas clásicas de gobierno de Aristóteles, hasta las innovaciones en relación con la concentración (Maquiavelo), limitación (Hobbes - Locke) y división del Poder (Montesquieu), desde fines del siglo XVIII en adelante las formas de gobierno cobraron forma en las constituciones escritas que hacen las veces de pacto fundacional de la comunidad política, crean el Estado y consagran los derechos frente a él. Actualmente se clasifican en relación con el tipo de régimen político; la línea de separación más importante pasa por distinguir entre gobiernos democráticos y no-democráticos (o autocráticos). Los segundos pueden subclasificarse en totalitarismos (si tienen una base de movilización de masas) y autoritarismos (si se gobierna desalentando la participación de la sociedad). Pero dado el avance que han registrado los sistemas políticos a fines del siglo XX, las formas de gobierno deben ser analizadas también en relación con el sistema presidencialista, parlamentario, las formas mixtas y el gobierno de asamblea.

¹⁵⁹ Bobbio, N: (1984): **El futuro de la democracia**, FCE, México.

debe verse como un obstáculo temporal en el camino hacia el consenso (o hacia la gobernabilidad), dado que con su ausencia la democracia dejaría de ser pluralista. Ése es el motivo por el cual la democracia política no puede plantearse siempre como espacio de armonía y la reconciliación.

En realidad, no se puede tomar seriamente la existencia de una pluralidad de valores legítimos sin reconocer que van a entrar en conflicto. Y este conflicto no puede visualizarse simplemente en términos de intereses en competencia que pueden ser resueltos y acomodados a voluntad. Muchos conflictos son antagónicos porque tienen lugar entre interpretaciones enfrentadas de los valores ético- políticos comprendidos en las instituciones democráticas. La política, en particular la política democrática, no puede nunca superar el conflicto y la división. Su objetivo es establecer la unidad en un contexto de diversidad, articulando la formación de un “nosotros” en oposición a un “ellos”. La especificidad de la democracia política no es la superación de la oposición ellos/nosotros sino la manera diferente en que es manejada; ese es el motivo por el cual comprender la naturaleza de la política democrática requiere adecuarse a la dimensión del antagonismo presente en las relaciones sociales.

Entonces, fortalecer la relación entre democracia y gobernabilidad requiere el esfuerzo colectivo de proyectar ampliamente la capacidad social de estructurar un marco de relaciones socio-políticas que habilite canales institucionales novedosos para la formulación de expectativas y estrategias colectivas, con el fin de viabilizar las decisiones y la resolución de los conflictos. Es decir, requiere pensar la gobernabilidad en términos de gobernanza, como un atributo colectivo de toda la sociedad, no sólo como objetivo a alcanzar para mejorar el *estado del gobierno*, sino como requisito para la transformación de los modos de *gobernar el Estado*.

7.3.- Sistema Político y Régimen Político.

Las relaciones entre Estado y Sociedad están siempre teñidas por las formas de ejercicio de la dominación política que adopta la forma de un régimen político determinado; se trata entonces de mirar cómo se instituye e institucionaliza la dominación política en una sociedad. Siguiendo a O'Donnell (1997), diremos que la institucionalización de prácticas es indispensable, pues las pautas que definen a un régimen deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente por al menos aquellos a los que esas pautas definen como participantes¹⁶⁰.

En este apartado analizaremos el problema del *gobierno del Estado* en relación con las nociones de sistema político y régimen político. A modo de primera

¹⁶⁰ O'Donnell, Guillermo (1997) “Otra institucionalización” [en] **Contrapuntos** Paidós. Bs. As. P. 317. Este autor centra el análisis de las democracias latinoamericanas a partir del concepto de institución, definida como: “un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón” (O' Donnell, 1997:310). Este autor define el Régimen político como “el conjunto de pautas explícitas o no, que determinan la forma y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos y estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso” en O' Donnell, G., Schmitter P. y otros (1988) **Transiciones desde un gobierno autoritario**. I, II, III y IV. Ed. Paidós. Bs. As. Tomo I. P. 118.

aproximación a estos conceptos, partiremos de la clásica definición de Bobbio y Matteucci; allí, la expresión **sistema político** en su acepción más general, refiere a “cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca”¹⁶¹. En el seno del sistema político se regula la competencia por el poder y se conforman las relaciones de autoridad, es decir que está en directa relación con las formas que adopta el régimen político vigente. Hay que precisar que el sustantivo “sistema” no se refiere nunca a la totalidad de los aspectos y de las filiaciones de un fenómeno dado, sino sólo a un cierto número de ellos, y en particular, a aquellas filiaciones que definen el modo en que las distintas partes interactúan. Dicho de otro modo, el objeto del análisis sistémico no es la totalidad, sino la *generalidad* de un fenómeno, es decir, las relaciones que median entre cada componente y de las cuales descienden las filiaciones generales de un conjunto. Se trata de descubrir de qué manera el cambio en una de las partes afecta a las demás. Pero el mejor modo de evaluar la utilidad de un instrumento analítico es considerarlo a la luz de sus resultados en el terreno explicativo.

Para ello retomaremos la distinción que realiza Nun¹⁶² entre los que él considera componentes centrales del **sistema político**: el *régimen social de acumulación* y el *régimen político de gobierno*.

El **régimen social de acumulación** (en adelante, RSA), designa el conjunto complejo e históricamente situado de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión¹⁶³. En otras palabras, un RSA constituido se apoya en marcos institucionales, en prácticas e interpretaciones de diverso tipo que les aseguran a los agentes económicos cierto nivel mínimo de coherencia en el contexto en que operan. La composición, los rasgos y la extensión de este régimen varían históricamente en cada lugar. Un RSA es siempre heterogéneo y está recorrido por contradicciones que se manifiestan en grados variables de conflictividad por lo que pone en evidencia el papel articulador indispensable del Estado y la ideología¹⁶⁴.

El **régimen político de gobierno** (en adelante, RPG), remite a las conceptualizaciones más conocidas acerca del modo en que se combinan una determinada forma de Estado y una configuración específica de la escena política; comprende tanto el funcionamiento de los parlamentos, de las burocracias, de los partidos y de los grupos de interés, como los problemas de representación y del

¹⁶¹ Bobbio, N. y Matteucci, N. (comps.): *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI, 1981, pág. 1523

¹⁶² Nun, J. (1993): “Argentina, el Estado y las actividades científicas y tecnológicas”, en *Revista Redes*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, PP. 59 a 95; y Nun, J. (1987): “La teoría política y la transición democrática”, en J. Nun y Portantiero: **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina**, Puntosur, Buenos Aires

¹⁶³ Nun (1993:60) señala el parentesco entre este concepto y el de Aglietta (1977), cuyo *régimen de acumulación* se reserva para las relaciones económicas, y designa como *modo de regulación* al conjunto de instituciones y pautas que las controlan. Estas y otras conceptualizaciones corresponden a la llamada “Escuela francesa de la regulación”. Para otras contribuciones en este sentido ver también Jessop (1984), y la obra clásica de Polanyi (1944), **La gran transformación**.

¹⁶⁴ Por eso puede concebirse como una matriz de configuración cambiante, en la que se entrelazan estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de modo que la acumulación de capital termina siendo “el resultado contingente de una dialéctica de estructuras y estrategias” (Jessop, 1983: 98) cit. por Nun (1993), P. 61.

comportamiento político. Está conformado por el conjunto de reglas institucionales, esto es, las reglas de procedimiento –que pueden ser formales o informales, implícitas o explícitas–, que determinan la cantidad y el tipo de actores a los que les está permitido acceder a las principales posiciones de gobierno, los métodos de acceso a esas posiciones y las reglas que se observan en la toma de decisiones públicamente vinculantes. La inclusión de reglas informales en esta definición permite una conceptualización que no se limita al análisis formal-legal, sino que intenta prestar atención a las prácticas reales, estén o no legalmente sancionadas y correspondan o no a instituciones políticas formales. Denota que las sociedades históricas generan formas para su conformación, es decir para el acceso y permanencia en esos roles jerárquicos del Estado. Está representado por los poderes políticos y sus reglas de interacción propias y para con la sociedad; entre sus componentes hallamos al Estado¹⁶⁵ y su entramado institucional-legal, al sistema electoral¹⁶⁶, el sistema de partidos, entre otros.

En la medida en que un RSA se estabiliza y se consolida, se incrementa la fuerza inercial de sus modos de institucionalización y prácticas característicos. Se asiste entonces a un proceso de naturalización, de manera que una particular organización del mercado –o de las relaciones entre el capital y el trabajo, o de los nexos entre los aparatos estatales y las corporaciones–, ingresa al “sentido común” dominante de los agentes económicos; cuando esto sucede, cualquier intento por modificar el statu-quo puede ser presentado ideológicamente por sus defensores como una interferencia política y no como lo que realmente es: un cambio en las relaciones de poder, una movida de piezas en el tablero político, en el cual en principio, todos juegan. Desde esta perspectiva es posible superar las posturas reduccionistas, basadas en una engañosa disyuntiva entre la acción del Estado y el mercado, que imaginan que en las últimas décadas, en América Latina, se ha cerrado una etapa simplemente económica y se ha iniciado otra.

En ese sentido, las transformaciones en el sistema político que están en relación con las continuidades y rupturas a nivel del régimen social de acumulación y del régimen político de gobierno, constituyen una dimensión insoslayable para interpretar la problemática institucional argentina, porque nos permiten entender de qué modo se conjugan las modificaciones estructurales que han caracterizado al patrón de acumulación consolidado en los últimos 30 años, con el funcionamiento de un régimen democrático que, a fines de 2001, cuando estaba cerca de celebrar su vigésimo aniversario, se tambaleaba envuelto en una de las más graves crisis de legitimidad de su historia.

Ahora bien; aproximar un diagnóstico acerca de estas cuestiones conlleva un análisis del modo particular en que el sistema político se relaciona con el desarrollo económico. Si bien la distinción entre el RPG y el RSA es fundamentalmente analítica,

¹⁶⁵ En relación con el régimen político, diremos que el Estado, como actor institucionalizado, tiene intereses y preferencias políticas propias, así como la capacidad para imponer estas preferencias aún contra la resistencia de la sociedad.

¹⁶⁶ Desde una definición restringida, los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas con el objeto de que se conviertan en escaños legislativos o en cargos de gobierno. Son independientes del nivel (nacional, municipal, etc.) del sistema político del que se trate. Como señala Nohlen (1999), las cuestiones relativas a los sistemas electorales son cuestiones de poder y ponen en juego intereses de poder, dado que el discurso público sobre sistemas electorales trata de imponer valores y proyectos políticos personales y colectivos.

hay situaciones concretas en las que puede manifestarse empíricamente con mayor nitidez que en otras. Desde este enfoque es posible comprender los cambios que se producen en la naturaleza y la lógica del sistema político. Estos cambios pueden deberse principalmente a transformaciones que experimentan tanto el RSA, por un lado, como el RPG por otro, o en ambos a la vez. Por ejemplo, las elecciones de 1916 en Argentina, señalan un cambio en el RPG, aunque el RSA (agroexportador) estaba firmemente consolidado, y sólo se modificará hacia 1930. En otros casos, un cambio de RPG es acompañado prontamente por un cambio del RSA; las mutaciones que experimentó el sistema político argentino desde 1976 parecen enmarcarse en esta última categoría. En el siguiente apartado ampliaremos este análisis.

7.4.- Las formas del Estado en Argentina.

El Estado es un producto histórico que va delineando sus ámbitos de injerencia en virtud de sus complejas articulaciones con la Sociedad. En ese sentido, la historia de nuestro país refleja distintas formas de organización estatal, que están en directa relación con las complejidades que asume la sociedad en su evolución histórica. En este apartado analizaremos sintéticamente esas diferentes estrategias de articulación entre Estado y Sociedad, teniendo en cuenta las modificaciones producidas en el Régimen Social de Acumulación (RSA), y las operadas a nivel del Régimen Político de Gobierno (RPG), desde la constitución del Estado moderno en la Argentina.

Históricamente, puede decirse que la lenta desestructuración del Estado colonial comienza con las luchas por la independencia, las que constituirán el eje de los enfrentamientos internos y la ausencia de un proyecto político y económico que integre los intereses de Buenos Aires y el interior, pero también incidirán decisivamente en la posterior formación de la “conciencia nacional”. Durante el período de la organización nacional comienza a vislumbrarse la posibilidad de articular y compatibilizar los diferentes intereses regionales con un sustento material, político y de valores compartidos; en ese sentido, la etapa que comienza en 1852 es la de la construcción de un nuevo Estado-nación, que se consolidará alrededor de 1880 cuando se culmine con éxito la instauración del Estado nacional. Desde entonces podemos encontrar los siguientes modelos:

1- El Estado liberal oligárquico. *Desde fines del siglo XIX hasta su decadencia en 1916, con el ascenso de un nuevo presidente elegido en elecciones libres.*

La centralización del poder político se impuso ganando el control del espacio social y territorial, lo que requirió el aval de la fuerza militar; la organización nacional terminó con las autonomías provinciales a través del ejército nacional, llevando a cabo obras de infraestructura y comunicaciones y extendiendo las relaciones capitalistas a todo el territorio nacional. La formación de un mercado nacional que unificó el espacio interior para integrarlo en la economía internacional, contribuyó con este dominio del territorio. En cuanto al RSA, el modelo agroexportador imperante en nuestro país en el siglo XIX, se apoyaba en una clara división internacional del trabajo por la cual Gran Bretaña era la proveedora de productos manufacturados, mientras que Argentina era la proveedora de materias primas. En ese contexto, el Estado Argentino promovió la plena inserción al mercado mundial, lo que generó el ingreso de capitales extranjeros. Esta

etapa coincidió con la incorporación de una gran masa inmigratoria proveniente de Europa occidental, que introducirá múltiples cambios en lo social, en lo económico y en lo político. Finalmente, el proceso de integración nacional concluye con la institucionalización definitiva del nuevo accionar del Estado Nacional, “que se apropia de la Aduana, y merced a ella y a la preeminencia que logra a partir de la capitalización de la Ciudad de Buenos Aires, se convierte en el principal encargado de la ampliación de las relaciones salariales y mercantiles a todo el espacio nacional, debilitando así las estructuras económicas y político-administrativas provinciales, y subordinando definitivamente las economías regionales al nuevo núcleo dinámico”¹⁶⁷.

En cuanto al RPG, el voto censitario era parte de un régimen político centralizado en la presidencia bajo la forma del “unicato”, con control de las provincias. El gobierno y los asuntos nacionales estaban estructurados para servir y satisfacer a un círculo restringido de intereses y de individuos privilegiados de la oligarquía. El Estado fue ocupado por miembros de una élite político- militar, “un verdadero patriciado oligárquico que, a pesar de sus lazos de parentesco y amistad con los sectores terratenientes, no se manifiesta dispuesto a satisfacer todas sus reivindicaciones y demandas en forma pasiva. Pero más aún que esto, al incorporar a los sectores en pugna, ha logrado extender al máximo su independencia relativa, y puede actuar como actor diferenciado. Así, juega en forma ambivalente: usando la fuerza y los recursos de Buenos Aires para someter a las provincias interiores. Otras veces, se apoya en las burguesías provinciales para contrarrestar la influencia sobre el Gobierno Nacional de la burguesía porteña. Sólo cuando puede entrar en el escenario bajo su propia personalidad, actúa como árbitro, lográndose resolver el conflicto definitivamente”¹⁶⁸. El RPG se caracterizó por la constitución de un régimen de partidos de notables, con fuertes restricciones a la participación, en tanto se restringía el acceso a la mayoría a las decisiones.

En suma, era un modelo de amplias libertades civiles y restringidas libertades políticas. El Estado adoptó un rol modernizador y portador de un progreso identificado con el mundo cultural europeo occidental, que promovió la integración social y la constitución de la identidad nacional mediante el acceso amplio al sistema educativo público. El período que corresponde a este modelo de relaciones Estado- sociedad se destaca por la unidad estatal y la centralización político administrativa. Desde una perspectiva modernizadora, fue una etapa de crecimiento y ascenso en el contexto mundial, pero desde una perspectiva democrática, se caracterizó por su carácter fuertemente elitista y autoritario.

2- El Estado de democracia parcialmente ampliada que se expresó en los gobiernos radicales entre los años 1916 y 1930.

Hacia la primera década del siglo XX, el desarrollo económico había generado los actores sociales necesarios para poner en juego al régimen, mientras que la relativa estabilidad política generaba las condiciones para incorporar otros contenidos institucionales. En 1916 cambia el régimen político (RPG); se pasa del modelo de

¹⁶⁷ Cao, H. y Rubins, C. (1996): “La Cuestión regional y la conformación del Estado Nación en la Argentina”. **Cuadernos de Investigación CEPAS**, N° 2. Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, P. 29.

¹⁶⁸ Oszlak (1985), citado por Cao, H. y Rubins, R. (1996) Op. Cit., Pág. 28.

democracia restringida propio del Estado *liberal oligárquico*, a la democracia ampliada del *Estado democrático liberal*. La incorporación de los sectores medios y sus exigencias de participación en el sistema, beneficiará el ingreso a la escena política del radicalismo yrigoyenista, y abrirá el juego a la democracia y las libertades políticas. El Estado aparece entonces como un armonizador de los diferentes intereses en juego. No obstante, se mantuvo el consenso sobre la forma de entender el progreso económico y no hubo ruptura con la clase dominante. La hegemonía del modelo productivo agroexportador no fue discutida desde ningún sector, y ese RSA continuó en función del consenso sobre los beneficios de esa estrategia de división internacional del trabajo.

El impacto de la crisis del '30, el golpe militar en septiembre de aquel año, y la conflictividad persistente en el partido gobernante, sumados a la declinación del comercio internacional y la reducción nacional de la capacidad de compra contribuirán a la declinación del Estado liberal y a la emergencia de un grado mayor de intervención estatal en la economía. Entonces se producirán fuertes cambios en el RSA y en el RPG.

3- El Estado interventor y de restauración conservadora que se desarrolla entre 1930 y 1945.

Este modelo fue producto de la crisis del capitalismo del '30, de la nueva estrategia de sustitución de importaciones en los países periféricos y del ascenso de los movimientos ideológicos totalitarios en Europa, que repercutirán en la vida política en Argentina. A lo largo del período se producirán importantes transformaciones en la estructura social, política y económica. El Estado comenzará a adquirir características relacionadas con la nueva configuración de relaciones de poder; y mientras el sector oligárquico va perdiendo hegemonía, la sociedad civil irá atravesando transformaciones relacionadas con el advenimiento de nuevos actores: el empresariado industrial y el proletariado urbano. Comienza a delinearse un nuevo RSA.

La crisis económica mundial del '30 afectó los patrones de acumulación vigentes, lo que terminó modificando los términos del intercambio que Argentina mantenía con los países centrales, exportando materias primas e importando manufacturas. En este contexto, la burguesía agraria vinculada con el mercado externo emprendió una serie de ajustes en el sector primario exportador y en la organización de la economía en general, e impulsó un proceso de sustitución de importaciones de manufacturas industriales, lo que llevó a la expansión de la industria original y al surgimiento de una nueva clase obrera.

También se produjeron cambios en la composición de los distintos grupos sociales y una profunda crisis en la representación política. En lo social, las migraciones internas de zonas del interior hacia las regiones industrializadas resultarán de significativa importancia en la transformación demográfica. En lo político, el golpe militar de 1930 interrumpió el lento proceso de construcción de la democracia política iniciado en 1916, y abrió una nueva etapa en la vida política Argentina. Los avances hacia la legitimación de régimen político se vieron frenados por la reinstauración del fraude.

4- El Estado democrático de participación ampliada, que se expresará en las dos presidencias del peronismo entre 1945 y 1955.

En el último tramo del gobierno militar, a partir de la década del '40, comienza a delinearse un nuevo RPG, el Estado *nacional-popular o social*. Este modelo está asociado con el peronismo. Su legitimación se manifiesta en las respuestas estatales a las demandas populares, en el distribucionismo, y en el liderazgo carismático como articulador de la movilización popular. El carácter estatista del modelo fue la respuesta a la necesidad de superación de la recesión y el estancamiento generados por la crisis. La nueva articulación entre Estado y sociedad significó el tránsito de una política de incorporación restringida a otra con participación ampliada a nuevos actores.

La incorporación de los nuevos sectores sociales y la desarticulación de las relaciones inherentes al tipo de dominación oligárquica, se realizó a través de estrategias nacional-populares. El nuevo contexto político y social de masas llevó al Estado a establecer alianzas con nuevos sectores, y de ese modo permitió la ampliación efectiva del régimen político sobre la base de una mayor participación. Así se va delineando el *Estado benefactor*, como instancia para la incorporación de grandes masas populares, a partir de la necesidad de contrarrestar las grandes crisis del capitalismo. Emerge la necesidad política de atender las demandas de los nuevos sectores sociales constituidos en actores en la escena política, y de esa forma, el Estado deja de concebirse como gendarme y exclusivo protector de los derechos individuales para convertirse en garante de los derechos sociales. Este modelo de profundización del RSA de sustitución de importaciones se caracteriza por la intervención a través de estrategias tales como prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional.

El Estado adquirió un rol protagónico en la promoción del crecimiento económico, y pasó a tener un papel activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de instrumentos de políticas, cuotas de importación, crédito industrial, promoción sectorial, etc. Como señalan Cao y Rubins “A lo largo de las décadas del '30 y del '40 se produce en nuestro país una combinación particular de las funciones del Estado. Como garante de las reglas de un intercambio igualitario (...), se crean en este período instituciones tales como las indemnizaciones por despido, las leyes previsionales y, en general, las convenciones colectivas de trabajo. Como instituidor de relaciones de intercambio, el Estado Nacional opera una jerarquización del área de desarrollo industrial, se crea el Banco Central, proliferan organismos de contralor y planeamiento, nacionalizándose y creando empresas diversas”¹⁶⁹

Por otra parte, la construcción del Estado interventor “provocó un fuerte crecimiento de la burocracia, ya que la propia dinámica del patrón de desarrollo impulsó una creciente y continuada actividad estatal, ocupándose el sector público de apuntalar el aparato productivo, actuar sobre la “cuestión social”, regular conflictos, etc. Dentro de esta última función, y con el fin de amortiguar tensiones sociales, comenzó a emplear mano de obra desplazada por sectores productivos limitados en su capacidad de absorción, reforzándose esta función por la posibilidad de utilizar el empleo estatal como medio de patronazgo político y de retribución de lealtades partidarias. Las nuevas funciones alteraron o tornaron difusas las clásicas fronteras entre el dominio de lo público y lo privado”¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Cao y Rubins, Op. Cit. P. 38

¹⁷⁰ Oszlak (1985), citado por Cao y Rubins, Idem, P. 40

5- Desde 1958 comienza un período de democracia de participación restringida; se abre la etapa denominada **Estado desarrollista**, que persistirá hasta el siguiente golpe de Estado, en 1966.

Con el golpe de Estado de 1955 cambia el régimen político (RPG), pero la intervención estatal en el desarrollo (a través del RSA) continúa a través de otra estrategia: *el Estado desarrollista*, modelo impulsado originalmente por la CEPAL, que dominó la escena latinoamericana hasta la segunda mitad de los años '60.

Este Estado era más intervencionista que estatista y, aunque preconizaba un fuerte sector público, el orden económico seguía basado en el mercado regulado por la planificación. Así es como cambia la conexión populista fundamental, centrándose primariamente en la promoción del crecimiento económico; ello implicaba la postergación del *Estado benefactor*. El énfasis fundamental del Estado desarrollista estuvo orientado al crecimiento económico, mientras que en el populista éste era esencialmente redistribucionista. En Argentina se desarrolla en el marco de una democracia con proscripción, con una estrategia económica que amplía las estructuras tecnoburocráticas, distinguiéndose de la estrategia nacional popular en cuestiones de énfasis: mientras la última consideraba al Estado en función de la distribución y la autonomía nacional, la desarrollista lo hizo en favor del aumento de la inversión y la integración a este proceso del capital extranjero. Este modelo otorgaba un rol mayor al empresariado y a la racionalidad del sector público, y uno menor para los sindicatos y la movilización popular.

6- El **Estado burocrático-autoritario (B-A)**, expresado en los golpes de Estado de 1966 y 1976.

A diferencia del desarrollismo que consideraba la modernización como el progreso objetivo de la historia avanzando sobre la base del desarrollo económico y la democracia política, la principal característica de la estrategia autoritaria la constituye el cambio en la concepción misma de Estado y de la política¹⁷¹. El factor común a ambas sería la “modernización” del desarrollo capitalista, pero en el *Burocrático-Autoritario (B-A)* se imputa el fracaso de la democracia a un exceso de participación (es decir, de demandas) que impediría gobernar. En ese sentido, la estrategia autoritaria corresponde a una crisis de la democracia representativa. Fracasado el objetivo desarrollista de incrementar la capacidad administrativa del aparato gubernamental, se propone desmantelar a un Estado sobrecargado de responsabilidades: se opta por una desestatización radical, y el aparato estatal dejará de hacerse cargo de administrar, contrarrestar y compensar las crisis del Estado capitalista y delegará el funcionamiento de la economía a la iniciativa privada.

Con el golpe de Estado de 1966 se inicia la fase B-A del Estado, caracterizada por la exclusión política y la presencia de corporaciones industriales en el poder (que será profundizada por el golpe de Estado de 1976). Suponía que la única restricción al

¹⁷¹ Lechner, N. (1981) **Estado y política en América Latina**, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires. El autor esboza las grandes líneas de investigación sobre el Estado en América Latina que intentaban responder, al menos en parte, a los problemas planteados por la situación política de la región. Esos distintos enfoques sobre el Estado debían “leerse” sobre el trasfondo de las *estrategias* en torno a las cuales se cristalizaba la lucha política de esos años: la estrategia populista, la desarrollista, la revolucionaria y la autoritaria.

proyecto de desarrollo y modernización del país residía en el alto nivel de conflictividad social y política de la época, a la forma en que se había realizado la incorporación de la clase obrera y a la ineficacia de la política democrática y liberal. Este régimen autoritario estaba fundado en la hipótesis de una “guerra interna” de carácter ideológico, articulada en torno al conflicto entre capitalismo y comunismo, y asentada en la retórica de la modernización económica y la inserción en la civilización occidental y cristiana. El diagnóstico predominante en el nuevo RPG, era el de una situación donde prevalecía una creciente movilización de masas que desbordaban al Estado, con el riesgo de una amenaza incontrolable para el orden social vigente. Adopta la forma inédita de un Estado militar que no dependía de un caudillo, sino que era producto de operaciones planificadas por los estados mayores de las Fuerzas Armadas. Las posiciones superiores de gobierno serán ocupadas por miembros provenientes de organizaciones complejas y altamente burocratizadas (fuerzas armadas, grandes empresas). Este sistema de exclusión política y económica, y despolitizante, se corresponde con la etapa de profundización del capitalismo periférico y dependiente pero también dotado de una extensa industrialización.

Luego de una breve etapa democrática de tres años, con el RPG dictatorial iniciado en 1976, comienzan a esbozarse los cambios en el RSA. Estos regímenes militares eran partidarios del libre juego del mercado, al que concebían como el ámbito por excelencia de la libertad individual, en tanto la esfera de responsabilidad del Estado debía ser subsidiaria. El B-A era un Estado gendarme cuya función principal era garantizar el orden y resguardar el mercado como órgano regulador económico y social básico, a través de estrategias dictatoriales. La crisis económica explota hacia mediados de los ‘70 como derivación de la ocurrida en el mercado mundial. Así se asiste a la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones basado en la demanda interna, la política de masas y el desarrollo industrial. El Estado argentino buscará redefinir la inserción productiva del país en el mercado mundial, a partir de la apertura hacia mercados externos. Esa situación se vio agravada por sistemáticos desajustes en las cuentas estatales y el crecimiento del déficit. El agotamiento del modelo anterior, la agudización de los conflictos sociales y el deterioro de las diferentes economías nacionales dieron lugar a una crisis fiscal sostenida, que derrumbó los antiguos pactos de dominación política consolidados en torno a un proyecto administrado por la burguesía industrial, un sector de los trabajadores urbanos y las clases medias.

7- El *Estado democrático con participación total* que se abre a fines de 1983, hasta nuestros días.

En 1983 se produjo un nuevo cambio en el RPG; asumió el poder un gobierno constitucional que recibía de la dictadura un país en ruinas, con un PBI per cápita inferior al de la década precedente, las arcas fiscales en bancarrota, una fuerte caída de la tasa de inversión, una distribución funcional del ingreso tanto o más regresiva que la vigente en los años ‘50, una tasa anual de inflación de tres dígitos y una deuda externa asfijante. Esas condiciones de inflación y estancamiento frustraron una salida en clave keynesiana¹⁷²; en ese sentido, se había consumado la decadencia del RSA emergido en la década del ‘30. Pero a la vez, contradictoria e inarticuladamente, comenzaban a

¹⁷² Al respecto, ver Gerchunoff y Llach, (1998): **El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas**, Ariel, Sociedad Económica, Argentina P. 432

esbozarse los contornos de un nuevo RSA, y con ellos, fuertes pugnas entre grupos económicos por defender y/o avanzar las posiciones que habían adquirido o estaban adquiriendo. La emergencia de un RSA diferente se dio en un contexto nacional conflictivo, de reciente transición democrática en el caso de los países latinoamericanos, en el marco en un mundo cada vez más internacionalizado.

A mediados de los '80 se había acrecentado el problema de la deuda y se profundizaba la crisis del Estado, que hizo eclosión con la hiperinflación. Los cambios se producirán en un contexto internacional impactado por la creciente globalización de la economía y por la difusión a nivel mundial de las pautas del libre mercado. Ya desde fines de la década del '70 la necesidad de lograr una nueva inserción a nivel internacional se había sumado al impacto del endeudamiento y las políticas de ajuste estructural. Ese contexto sirvió para sustentar, desde posiciones neoconservadoras, el diagnóstico de la crisis del Estado interventor, y la necesidad de reducir los costos del Estado. Desde fines de los '80 comienza el predominio de esos enfoques, que se expresa en términos económicos como “lucha contra la inflación”, y destacan el excesivo tamaño adquirido por el sector público (burocracia excesiva y descontrolada expansión del gasto fiscal), fomentando el desarrollo de un amplio sector privado de servicios y promoviendo mayor libertad para el mercado.

Así fue como en la década del '90 se encaró un proceso de redimensionamiento del Estado y del papel prestado por el sector privado, delineándose un nuevo modelo de acumulación (RSA) con orientación neoliberal. Se inicia el proceso de reforma del Estado, que apeló a la privatización de empresas públicas prestadoras de servicios, a la descentralización, y a la reducción de la intervención estatal en aspectos vinculados con la función social del Estado (políticas focalizadas). Este modelo también impulsó la flexibilización laboral, lo que dio lugar a la precarización de las relaciones laborales. Así, se asiste al pasaje de un modelo cultural vinculado a lo público-estatal, de solidaridades nacionales, hacia otro vinculado al mercado, a la sociedad civil y la competencia. La relación Estado-sociedad se modifica y el Estado se reestructura tanto en relación con los factores internos como con los externos, emergiendo un nuevo modelo: el *Estado neoliberal*, que se constituye como garante de las nuevas reglas de juego, de los equilibrios macroeconómicos, la competencia y la diferenciación Estado-sociedad civil, en el marco de un modelo de acumulación orientado al mercado externo; la crisis social, política y económica de diciembre de 2001 marcará sus límites.

7.5.- Crisis y Reforma del Estado.

A finales de los años '80, la imagen del “Estado como problema”¹⁷³ aparecía como consecuencia de su fracaso en cumplir las funciones que le habían fijado los planes de acción anteriores, pero también debido a que se había modificado la definición prevaleciente del cambio estructural. El giro negativo en el crecimiento del comercio internacional en la década del '70, el espectacular aumento de las tasas de interés reales a fines de esa década y la reducción de los préstamos comerciales a comienzos de los '80, obligaron a los países en desarrollo a ajustarse a las restricciones

¹⁷³ Cifr. Evans, P. (1996): “El Estado como problema y como solución” [en] **Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales**. (Buenos Aires) Vol. 35, N° 140 enero/marzo. Pp.529-56.

impuestas por el ambiente internacional; de ahí que el cambio estructural fuera definido en términos de “ajuste estructural”¹⁷⁴.

Por otra parte, los argumentos propuestos para dar cuenta de la realización de reformas económicas en las nuevas democracias de América Latina, deben contextualizarse en el marco de la emergencia provocada por la crisis de la deuda externa, que terminó con las experiencias de liberalización económica de la década anterior. A fines de los ‘80 hubo un giro en los objetivos de las políticas de reforma, propiciando la creación de condiciones para la acumulación privada y el fortalecimiento de la competitividad internacional. Esa transformación hacia las nuevas reformas estructurales en Latinoamérica se produjo bajo el impacto del surgimiento, evolución y resolución parcial de la crisis de la deuda externa, sumado a procesos de democratización, realineamientos profundos en la política internacional, y una creciente influencia de las instituciones financieras internacionales en las estrategias económicas adoptadas en los países periféricos. El shock externo, sumado a la aguda crisis de carácter fiscal, provocó un giro abrupto en las estrategias de formación y definición de la agenda, y su reorientación hacia las políticas de ajuste estructural fue impulsada por un amplio espectro de actores nacionales e internacionales. En ese sentido Torre (1998) señala que la gravedad de los problemas macroeconómicos de la región estuvo influida por circunstancias endógenas, porque esas economías eran extremadamente vulnerables a las perturbaciones externas debido a las fallas de la estrategia de sustitución de importaciones seguida hasta entonces: los cambios en el contexto internacional condicionan fuertemente las opciones de desarrollo de América Latina¹⁷⁵.

La crisis financiera de los países desarrollados desde mediados de los ‘80, y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo –con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios–, sumadas al desmantelamiento de los Estados socialistas, contribuyeron a la conclusión generalizada sobre la “crisis del Estado”, y por lo tanto, al diagnóstico de era necesario reformarlo. La reforma del Estado debería reducir su tamaño, tornarlo más ágil, flexible y eficiente, y más responsable ante de la sociedad. Las fuertes controversias desatadas en torno al papel del Estado y su administración llevaron a planteos que cuestionaban, básicamente, tres aspectos:

- 1) las funciones que el Estado cumple en la sociedad
- 2) el aspecto burocrático del Estado y sus niveles de rendimiento, y
- 3) la relación entre el aparato administrativo del Estado y la sociedad

El eje central del debate era la incapacidad de lograr un desarrollo político, económico y social sostenido e integral. Hay que tener en cuenta que bajo las condiciones actuales, los Estados se han tornado vulnerables a los flujos transnacionales de bienes y capitales, han visto erosionada su capacidad de gestionar la economía

¹⁷⁴ Haggard, S. y Kaufman, R. (1995:355): “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado” [en] **Desarrollo Económico -Revista de Ciencias Sociales**. Vol. 35, N° 139 octubre-diciembre, Buenos Aires. El término “ajuste estructural” alude a los paquetes de políticas económicas “ortodoxas”, que incluyeron la estabilización macroeconómica, con énfasis en la política monetaria y fiscal, en la liberalización de los mercados de bienes y de capital mediante la desregulación y reducción de barreras y controles externos, y en la privatización del sector de empresas estatales.

¹⁷⁵ Torre, J. C. (1998): **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**, Ed. Paidós, Buenos Aires.

nacional y el gasto público, y han enfrentado marcados procesos de ajuste estructural, signados por políticas de privatización, desregulación y descentralización, que vienen modificando la arquitectura de la estatalidad en los niveles municipal, provincial y nacional.

Oszlak (1997) señala que el proceso de reforma del Estado en Latinoamérica aparece inscripto en un plano de transformaciones más amplias de la organización social y económica que impulsan el replanteo del rol y la agenda estatales, y la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil. Afirma que el rol del Estado, en su sentido genético (capitalista), no cambia; lo que cambian son las posiciones y recursos movilizados por diferentes actores, incluido el propio Estado, para responder a las diversas cuestiones instaladas en la agenda estatal. Pero los contenidos actuales de esta agenda (y su resolución), no deben limitarse a los aspectos del funcionamiento de las instituciones estatales, que sólo son una de las formas de vinculación entre Estado y Sociedad, sino que a ellos deben agregarse los vínculos jerárquicos –de la correlación de poder– y los vínculos materiales que hacen a la distribución del excedente, los cuales también sufren profundas alteraciones en el proceso de reforma¹⁷⁶.

Cuando hablamos de *reforma del Estado* tenemos que diferenciar ese concepto del de *reforma del aparato administrativo del Estado*. Para comprender ambos procesos es necesario tener en cuenta el propio concepto de Estado, en sus distintos niveles de abstracción, para ubicar el ámbito administrativo en el interior de la problemática de la distribución y ejercicio del poder político. Por eso, cuando nos referimos a la **reforma del aparato administrativo del Estado**, estamos circunscribiendo la reforma al nivel de la institucionalidad estatal. Sin embargo, aunque el ámbito de la reforma sea el institucional, la cuestión que se plantea es sobre las implicaciones de estos cambios en la distribución del poder (en la correlación de fuerzas y en el campo estratégico de luchas). Es decir, en qué medida los cambios institucionales alteran las posiciones de poder o las posibilidades de representación de los intereses de los diferentes actores y sujetos políticos en una sociedad. La **reforma del Estado**, entonces, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno –en ese caso no pasaría de ser una modernización administrativa– pero sí como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos. Es decir, como una transformación en las relaciones de poder¹⁷⁷.

El proceso de reforma estatal ha atravesado dos etapas: La *primera fase* estuvo caracterizada por el imperativo reduccionista, signada por la reducción del tamaño del aparato y por la limitación de la intervención del Estado. La *segunda fase*, de mayor complejidad, tuvo (y tiene) como fin lograr un *mejor Estado*, no sólo un Estado más chico, tecnológica y culturalmente avanzado, apto para desempeñar un nuevo papel. En ese sentido supone abordar un conjunto de cuestiones que en muchos casos, fueron efectos de la primera etapa de reforma. Desde esta interpretación, la reforma del Estado aparece como complemento de una transformación en el plano de la organización social y económica que resulta mucho más significativa y que le otorga sentido¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Cifr. Oszlak, O. (1997 b): “Estado y sociedad ¿nuevas reglas de juego?” en Oszlak, O. (comp.) **Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego**. UBA-CBC, Buenos Aires. P. 9-60

¹⁷⁷ Fleury, S (2003): “Reforma del Estado”. [en] Revista Instituciones y Desarrollo.

¹⁷⁸ Oszlak, O. (1997 b), Op. Cit.

La naturaleza del Estado puede inferirse a partir de sus acciones. En circunstancias en que la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y el papel del Estado en la resolución de las mismas han sufrido una profunda mutación cuantitativa y cualitativa, cabe plantear algunas cuestiones. El proceso no debe interpretarse sólo en términos funcionales, es decir “de qué debe ocuparse el Estado nacional” sino también desde la perspectiva de “quién decide de qué hay que ocuparse” y “cuánto le cuesta a quién”¹⁷⁹. En otras palabras, “el *Estado mínimo* no existe en abstracto sino en función de objetivos, metas y estrategias de acumulación y desarrollo, que definen las capacidades de gestión estatal y delimitan los alcances efectivos de su mayor o menor autonomía respecto de otros actores (empresas, organismos multilaterales, sindicatos, organizaciones sociales, etc.)”¹⁸⁰. Lo que se verificó en la implantación y desempeño de ese modelo –dice Vilas–, “(...) no fue una huída o desaparición del Estado, sino una reorientación y reestructuración de grandes proyecciones en sus objetivos, estrategias de acción y recursos y aparatos institucionales. El Estado no “se fue”, pero la redefinición profunda de sus roles y, en particular, el cambio en sus modalidades de relación con los agentes económicos privados y los actores sociales, consolidó una estructura de poder que venía gestándose en el marco de las tensiones y conflictos de los años setenta y posteriores. El Estado institucionalizó la hegemonía de ciertos grupos económico-financieros y redefinió la vinculación con el capitalismo global. Los resultados recogidos por este modelo –por ejemplo, deterioro y desintegración del sistema productivo, desindustrialización y consiguiente pérdida de capacidades científicas y técnicas, priorización de las actividades financieras y especulativas, creciente desigualdad y amplio deterioro social, inseguridad, promoción de una ética utilitarista y ventajera, corrupción– no fueron resultado de una ausencia de Estado sino de una reorientación del Estado en función de otros objetivos y prioridades”¹⁸¹.

La reforma del Estado provocó el deterioro de su capacidad de intervención y regulación, y terminó distorsionando el funcionamiento de sus instituciones. En América Latina, como consecuencia de la aplicación de esas políticas a lo largo de la década de 1990, se agudizó la pobreza, la precarización laboral, y se profundizó una inequitativa distribución de la riqueza, es decir se aceleró el grado de incertidumbre y exclusión social que hoy constituyen el mayor freno al desarrollo de nuestra región.

Desde ese lugar, resulta imprescindible remarcar que la reforma del Estado fue en sí misma un *proceso de naturaleza política*, que delineó fuertes cambios en las relaciones de poder entre actores, con la consiguiente asignación de ganancias y de pérdidas entre ellos. Es política, porque refiere a varios de los objetivos fundamentales del Estado en cuanto institucionalización de relaciones de poder y de criterios de legitimidad, y porque, orientada por principios doctrinarios que están presentes desde el origen de nuestra vida como sociedad organizada, define consiguientemente los cursos de acción que es posible emprender con perspectivas de éxito en situaciones concretas, precisa metas, moviliza recursos y los asigna convenientemente a través de la selección

¹⁷⁹ Idem, P. 17

¹⁸⁰ Vilas, C. (2000b): “Estado y Mercado en la globalización”. [en] **Taller -Revista de Sociedad y Cultura**, Vol. 5, Nº 12, abril, P. 32

¹⁸¹ Vilas, C. (2003), Op. Cit.

de las técnicas, procedimientos y herramientas más eficaces para el logro de objetivos colectivos¹⁸².

Ese esquema condujo a las graves crisis que alimentaron la insatisfacción social en un gran número de países de América Latina, entre los cuales se incluye Argentina. Las protestas masivas y las movilizaciones populares que provocaron graves tensiones institucionales y forzaron cambios no programados de gobierno, cuestionan la estructura de poder que se gestó en las últimas dos décadas al amparo del ajuste macroeconómico y las reformas institucionales, que ha terminado erosionando la gobernabilidad de las democracias.

7.6.- Tensiones entre representación y participación.

En situaciones de crisis en las democracias, la noción tradicional de representación es fuertemente cuestionada como fundamento de legitimidad del sistema. La ruptura de la representación política ha generado diversas explicaciones en los últimos tiempos: desde argumentar una metamorfosis de la representación, con fuerte incidencia mediática (Manin, 1998; Sartori, 1998); hasta la ruptura *con y de* los movimientos sociales (Garretón, 2000), y la debilidad institucional (O'Donnell, 1997). La afirmación generalizada es que nos encontramos en una etapa crítica de representación, sin que surjan actores colectivos que logren fundar una nueva dinámica política y que sean capaces de traducir en un nuevo espacio público los intereses de los diversos sectores que sufrieron las consecuencias de las transformaciones. Es decir que a las cuestiones de tipo cultural, (indiferencia, apatía, fractura del lazo social, individualismo) hay que agregar las condiciones sociales, políticas y económicas para explicar la crisis de representación¹⁸³.

Por otra parte, una de las características de la movilización social de los últimos años ha sido la apelación a mecanismos de democracia directa (que se distinguen de los instrumentos más propios de la democracia representativa) por parte de grupos de la sociedad civil. Desde cierta perspectiva, esas instancias erosionan las bases de la gobernabilidad en tanto cuestionan la capacidad del gobierno para responder a las demandas concretas de la sociedad. Dichos grupos emergieron con fuerza durante la década del '90 como modalidad prevaeciente de acción colectiva para expresar sus reclamos, aunque el punto culminante de su aparición en Argentina se dio durante la protesta social post-crisis de 2001. Pero en la medida en que los efectos de la crisis fueron atenuándose, esos colectivos sociales no se diluyeron, aun cuando puede afirmarse que han perdido su capacidad de convocatoria originaria. “El punto de tensión es que implican una articulación de demandas que admite escasos mecanismos de negociación, lo cual potencia el aspecto disruptivo de la acción colectiva sobre el espacio público a la vez que obliga a los grupos sociales a reproducir mecanismos de protesta progresivamente deslegitimados”¹⁸⁴.

La buena noticia es que la nueva inestabilidad política de la región afecta a los gobiernos más que a los regímenes políticos (democráticos). En las crisis recientes la

¹⁸² Cifr. Vilas (2003). P. 8

¹⁸³ Cifr. Ivancich, N. (2003) Op. Cit.

¹⁸⁴ Raus, D. (2006) Op. Cit.

movilización social tuvo una importancia central para definir la salida del presidente, pero la mayor parte de los conflictos institucionales ocurridos recientemente no lograron desestabilizar el régimen democrático. “Los ejemplos abundan. El Poder Legislativo removió de su cargo (o forzó la renuncia de) Fernando Collor de Mello en Brasil en 1992, Carlos Andrés Pérez en Venezuela en 1993, Abdalá Bucaram en Ecuador en 1997 y Raúl Cubas Grau en Paraguay en 1999. Los congresistas intentaron sin éxito remover de su cargo a Ernesto Samper de Colombia en 1996 y a Luis González Macchi de Paraguay en 2001 y 2002. Otros presidentes fueron obligados a renunciar en Argentina en 2001, en Bolivia en 2003 y 2005, en Ecuador en 2000 y 2005, en Guatemala en 1993, en Perú en 2000. Ninguna de estas crisis determinó un quiebre de la democracia. Los militares jugaron un papel clave solamente en el Perú en 1992 (con el autogolpe liderado por Alberto Fujimori), en Guatemala un año más tarde (los oficiales de rango medio se negaron a apoyar un autogolpe similar, y el presidente Serrano debió renunciar), y en Ecuador en 2000 (un golpe forzó la salida del presidente Jamil Mahuad, pero la junta militar no pudo ocupar el poder). Entre 1950 y 1989, el 65 % de las crisis ejecutivo-legislativo observadas en América Latina concluyeron con una intervención militar. Entre 1990 y 2000, solamente el 21% concluyó en forma similar. La región parece vivir actualmente la paradoja de un presidencialismo inestable en el marco de un modelo de democracia estable”¹⁸⁵.

Una de las maneras de explicar ese fenómeno se relaciona con que las bases de apoyo de los gobiernos actuales son más heterogéneas, desestructuradas y difusas, por lo que tienen menor capacidad de impacto en la legitimidad de las respuestas del sistema político. Pero por otra parte, el régimen político –la democracia– “ha generado una distancia mayor entre la potencial disruptividad del movimiento social y la crisis de la misma. Esto no implica señalar la consolidación definitiva de la democracia. Sólo las condiciones sociales y políticas que tienden a resguardarla, más la extensión de un sentido social que la incorpora como un bien público más apreciado que lo que tradicionalmente fue en la región”¹⁸⁶.

También es posible pensar que la capacidad de gobierno (la gobernabilidad) está en directa relación con el proceso de transformación del Estado y de la institucionalidad estatal que surge de dicho proceso. En la medida que ésta pueda dar cuenta de las nuevas demandas sociales, recomponiendo las funciones, los roles, y las políticas de generación de bienes públicos y de legitimación, la acción del gobierno tendrá la eficacia que hoy los actores sociales demandan. “Mientras tanto la cuestión de la democracia, si bien fortalecida o debilitada por el consenso emanado de la gobernabilidad, no se valida en las transformaciones del Estado sino en la expansión de su significado a nivel social. Incluso, de esa expansión del sentido democrático es que surgen presiones sociales para una transformación del Estado, no en el sentido de retirada sino de redefinición de sus roles, sus formas y en la conformación de consensos que no son otra cosa que rearticular su relación de mutua constitución con la sociedad”¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Pérez Liñán, A.S.: (2006): “La Nueva Inestabilidad Política y el Presidencialismo” [en] **Revista Espacios Políticos**, año 6, n 3, P. 12

¹⁸⁶ Raus, Op. Cit.

¹⁸⁷ Idem.

En esa línea, cabe preguntarse si es posible plantear escenarios de gobernabilidad progresivos a través del desarrollo de mecanismos de *gobernanza* (reproducción de acciones institucionales de negociación tanto horizontales como verticales), que permitan resolver las tensiones que emergen entre la estructura política gubernamental y la expresión de dichos colectivos sociales, con el objetivo de superar la actual crisis de representación, la que por otra parte, debe ser interpretada también como una crisis del modelo de sociedad a ser representado políticamente.

7.7.- Epílogo: El Estado Argentino, entre la ilusión y el desconcierto

“En el pensamiento político de la región [latinoamericana] prevaleció, a través de la tradición ibérica, un modelo "holista" de sociedad, entendido como el primado del todo sobre las partes. A diferencia de una sociedad individualista, como la norteamericana, donde el orden colectivo resulta de una asociación entre individuos (contrato social), la sociedad latina resalta la anterioridad (histórica y lógica) de la comunidad. Esta tradición logra contrarrestar el desafío de la modernidad (de la incertidumbre), pero no ofrece una respuesta propiamente política. O sea, no puede plantear la constitución del orden como una producción social. La visión de una comunidad orgánica, jerárquicamente estructurada descansa sobre un dualismo que preserva la idea de un "bien común" como fundamento incuestionable del orden y simultáneamente, somete la política al realismo de la "buena razón de estado".”

NOBERT LECHNER (1990): *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. México, Fondo de Cultura Económica. P. 131

A menudo se ha dicho que el problema de la Argentina es que llegó a la posmodernidad y a la globalización sin haber alcanzado a ser moderna. Las interrupciones sistemáticas del orden constitucional, sumadas a los persistentes desequilibrios económicos, fueron las claves de ese desacople; y al cabo de esa secuencia, nuestro país parecía un pálido reflejo de lo que podría haber sido. La restauración de la democracia fue un avance extraordinario, aunque no pudo remover el desconcierto. Cuando la historia no encaja adviene el desencanto, se rompen las ilusiones y las promesas, y parece que el presente, y no sólo el futuro, se desvanecieran.

En la Argentina posterior a la crisis del 2001 se cristalizaron las transformaciones sociales producidas por las reformas de la década del '90, que se expresaron en un fuerte proceso de fragmentación social y de pérdida de sentidos individuales y colectivos. Esto supuso una redefinición de las formas de articulación de la protesta social y de los mecanismos discursivos y políticos a través de los cuales ésta tiende a manifestarse. Ese es hoy uno de los desafíos más fuertes para la gobernabilidad, pero que no debe ser resuelto a costa de sacrificar la tarea de reconstituir las formas materiales y simbólicas de representación política, entre las que se debe incluir la articulación de las diferencias. Porque las sociedades actuales se piensan a sí mismas, cada vez más, en términos de “diversidad en la pluralidad”. Eludir el problema de la necesidad de reinterpretar la representación política, tal vez pueda generar mecanismos de gobernabilidad que resulten eficaces en el corto plazo pero que, por sus frágiles equilibrios, serán difíciles de sostener en el mediano y largo plazo, inclusive si se

restaura la ecuación entre crecimiento de la economía y aumento de los satisfactores sociales¹⁸⁸.

El sentido de la democracia es articular las formas de autodeterminación colectiva que construyen deliberadamente el orden social; pero como ya hemos analizado, la gobernabilidad democrática implica “las capacidades de conducción política, es decir, la capacidad de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales”¹⁸⁹. Entonces, un rasgo crucial para interpretar los procesos de crisis en la democracia, es que los códigos de interpretación del sistema político ya no resultan adecuados al nuevo contexto, y esta falta de perspectiva es la que nos lleva a trastabillar en la mayoría de los diagnósticos.

El declive de las ideologías, en tanto éstas eran útiles códigos interpretativos de la realidad social y política, ha hecho más confusa la explicación de la complejidad social existente. Pero también se han vuelto ininteligibles los procesos sociales, y las distinciones entre política y economía, entre Estado y sociedad civil, entre lo público y lo privado, porque sus fronteras se han desdibujado. Estas transformaciones propician que la economía, la política y la cultura se mezclen diluyendo sus límites de orden nacional en el marco de la integración supranacional. La reconstrucción de los procesos sociales implica restablecer las dimensiones en las que se inserta *la política*. Pero el problema de las sociedades contemporáneas reside en que la economía, el derecho, el arte, la religión, la ciencia, aparecen como campos separados que han adquirido tal grado de autonomía que impiden tomar al ámbito político como vértice jerárquico de un orden piramidal, pero que también dificultan pensarlo como espacio horizontal para la articulación de los intereses en conflicto. Entonces, la cohesión del orden social deja de estar a cargo de la política, mientras que ésta presenta dificultades cada vez más evidentes para ofrecer un ordenamiento capaz de expresar y relacionar diferencias.

El problema de la gobernabilidad se torna cada vez más apremiante, lo que ha terminado por afectar tanto la situación interna como el posicionamiento externo de los Estados. La globalización, por su parte, acorta las distancias, y genera una mayor interacción –pero también mayores limitaciones– que terminan por restringir el campo de acción política; estas situaciones conducen a procesos de segmentación que incrementan las distancias al interior mismo de cada sociedad. Tal indeterminación hace difícil delimitar la esfera *política* de la *no política*, lo que conlleva a un conflicto e inseguridad acerca del valor de la política como conductora del Estado. La relación entre el pasado, el presente y el futuro a través de la cual estructuramos el acontecer cotidiano como parte de un proceso histórico, se debilita por la descomposición de la temporalidad y la presencia de un presente omnipresente: la memoria histórica se volatiliza y el futuro mismo se desvanece. Cuando la noción del futuro se vuelve insignificante, la política pierde la tensión entre duración e innovación; y en lugar de formular y decidir las metas sociales, la actividad política corre tras los hechos y apenas logra reaccionar frente a los desafíos externos. Mientras tanto, las reformas políticas que transformaron los países de la región, dejaron como herencia el ahondamiento de problemas ya existentes: mayor desigualdad y exclusión. La sociedad reacciona contra aquellos gobiernos que aparecen inhabilitados para la convocatoria hacia la

¹⁸⁸ Cif. Raus, D., Op. Cit.

¹⁸⁹ Lechner, Norbert (1995): “Cultura política y gobernabilidad democrática”, Conferencia en el Instituto Federal Electoral de México, 8 de marzo, P. 22

construcción de consensos; pero la búsqueda de culpables ha terminado por distraernos de la verdadera discusión para encontrar una salida viable¹⁹⁰.

Un sistema político será más gobernable mientras mayor sea su capacidad de adaptación y su flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno económico, social y político, tanto a escala nacional como internacional. Hoy resulta imprescindible impulsar el desarrollo de un Estado capaz de “arbitrar” el conflicto social, lo que significa evitar la reducción de la capacidad de acción de la política y su auto-limitación, que ha hecho de esta actividad una de las más afectadas. El vaciamiento de la autonomía de la política se vincula a su subordinación a las lógicas de otros mecanismos de la sociedad y del mercado. La crisis de legitimidad no puede resolverse si no se avanza en la recuperación de la autonomía y de la función de la actividad política, lo que conlleva convertirla en el ámbito particular de creación de consensos dentro de la lógica del bien común. El desarrollo de los intereses sectoriales de los principales actores económicos ha vulnerado la capacidad de acción para propender al bien común que tenía como principal actividad a la política y sus distintos sectores. Entonces, no se trata solamente de redefinir el papel del Estado, sino también de establecer, como condición necesaria de su reforzamiento, el papel que cabe a la sociedad en el esquema de relaciones sociopolíticas que se configure. Se trata de replantear la frontera deseable entre el Estado y la sociedad, y de rescatar el papel de la representación política y de la participación social, es decir, de los nuevos espacios, actores y mecanismos a través de los cuales podrían crearse contrapesos sociales e institucionales inspirados en valores democráticos, para que la agenda pública sea el reflejo de las demandas y necesidades del conjunto de la sociedad¹⁹¹.

El análisis acerca de la relación entre la organización económica, política, social y cultural de los Estados resulta indispensable para responder los múltiples interrogantes acerca de la naturaleza del Estado contemporáneo, que día a día se multiplican. Pero la explicación de la complejidad de los Estados contemporáneos no puede articularse sobre la mera repetición de conceptos, sino que requiere de una interpretación permanente que articule la teoría y la praxis, las ideas y su conexión con la realidad política y social. En suma, implica superar la mera contemplación del mundo, comprender la realidad en la que vivimos, e intentar transformarla.

Mientras en la actualidad hay quienes plantean la progresiva erosión del poder del Estado y su consecuente pérdida de autonomía como una certeza, la reflexión acerca de la naturaleza del Estado, sus diversas funciones y sobre las diferentes estrategias para el desarrollo y el crecimiento, sigue vigente y abre nuevos interrogantes. Quedan ustedes invitados a descifrarlos.

ACTIVIDADES

FALTA COMPLETAR

¹⁹⁰ Cifr. Lechner, N. (1995), Op. Cit.

¹⁹¹ Cifr. Oszlak, O. (1995) Op. cit, P. 51

* Para concluir, se propone a los estudiantes volver a la primera actividad realizada, a fin de poder contrastar, ratificar, ampliar y corregir las conclusiones a las que habían arribado antes de la lectura del libro.

Luego, se les pedirá que, reunidos en pequeños grupos, redacten un breve texto en el que establezcan la relación entre los términos **política - político – Estado – gobierno – poder – representación- democracia- Argentina.**

Finalmente, retomar el *mito de Prometeo* que Platón relata en **Protágoras** (al final del Capítulo 1) y organizar un debate en la clase alrededor de los siguientes interrogantes: ¿Es válido plantear en la actualidad la primacía de la política sobre todas las formas de la praxis social? ¿Es esto deseable?

Final del juego.-

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, C. y SMITH, W. (1996): “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, [en] **Desarrollo Económico**, Vol. 36, N° 141, Bs. As.

ARENDT, H. (1997): **¿Qué es la Política?** Paidós, España.
..... (1998) **La condición humana**. Paidós, España.

ARISTOTELES (1995) **Política**, Alianza Universidad, Madrid

AA. VV. (2006): **Diccionario de la Real Academia Española**, 23a. Edición, [en] <http://www.rae.es/>. (Recuperado: 13/3/2007)

BASUALDO, E. (2001): **Sistema Político y Modelo de acumulación en la Argentina**, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, Bs. As.

BRESSER PEREIRA, L.(1995): “Estado, aparelho de estado e sociedade civil”, [en] **ENAP/MARE**, Brasilia, octubre.

BOBBIO, N. (2001). **Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política**. FCE, México.

..... (1998). **Liberalismo y Democracia**, FCE. México

..... (1984): **El futuro de la democracia**. FCE, México.

BOBBIO, N. Y MATTEUCCI, N. [comps.] (1981): **Diccionario de Política**, Madrid, Siglo XXI

BORÓN, A. [Comp.] (2000): **La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx**. CLACSO, Buenos Aires.

..... (1999): **Estado Capitalismo y Democracia en América Latina**, CLACSO; Buenos Aires, UBA.

BOURDIEU, P. (1997): **Razones prácticas. Sobre la teoría de la Acción**, Anagrama, Barcelona

..... (1996). “Espíritus de Estado” [En] **Revista Sociedad - Facultad de Ciencias Sociales** UBA, N° 8, Pp. 5-29. Original de 1993.

CALDERÓN, F. (2006): “Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?” [en] **Revista Nueva Sociedad**, Edición especial, marzo.

CASTRO, G.: “Los Caminos de La Precarización”. **Kairos, Revista de Ciencias Sociales**, Año 1, Nro 1, 2do Semestre de 1997. Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales-Universidad Nacional de San Luis. [en]<http://www.fices.unsl.edu.ar/~kairos/k01-06.htm> (Recuperado 15-12-2006)

COHEN, J y ARATO, A. (1992): **Sociedad Civil y Teoría Política**. FCE, México.

CAO, H. y RUBINS, C. (1996): “La Cuestión regional y la conformación del Estado Nación en la Argentina”. **Cuadernos de Investigación CEPAS**, N° 2. Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

DE SOUSA SANTOS, B. (2001): “Los Nuevos Movimientos Sociales”, [en] **Observatorio Social de América Latina (OSAL)**, Bs. As. CLACSO, N° 5, Septiembre.

- EVANS, P. (1996): “El Estado como problema y como solución” [en] **Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales**. (Buenos Aires) Vol. 35, N° 140 enero/marzo (pp.529-561).
- FERNÁNDEZ, O. (1997): “Los avatares de la noción de sociedad civil”, [en] **Boletín Electoral Latinoamericano** No. XVII, enero-junio 1997 pp. 79-96.). [en] <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/soc.html>. (Recuperado 17 -1-2007)
- FERRER, A. (1997): **Hechos y ficciones de la globalización**. FCE, Bs. As.
..... (1996): **Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial**. FCE, Buenos Aires.
- FLEURY, S. (2003): “Reforma del Estado”. [En] **Revista Instituciones y Desarrollo**. [en] <http://www.top.org.ar/Documentos/FLEURY> (Recuperado 11-1-2007)
- GANDARILLA SALGADO, J.G. (2000):“¿De qué hablamos cuando hablamos de Globalización?: Una incursión metodológica desde América Latina”, [en] **Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura**, México, Julio. [en] <http://www.rcci.net/globalizacion/2000/fg133.htm> (Recuperado 1-4-2007)
- GARABEDIAN, M. (S/D) “El Estado Moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico”. *Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado*, UBA XXI. [En] www.uba.ar/academicos/uba21/download/materiales/anexo_icse.pdf - (Recuperado: 21-11-2006)
- GARCÍA DELGADO, D. (2000): “El futuro del Estado Nación en la transición a la sociedad global” [en] **Revista Internacional de Presupuesto Público –ASIP**, Año XXVII, Julio – Agosto.
..... (1998). **Estado-Nación y globalización**. Ariel – Planeta, Bs. As.
- GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (1998): **El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas**, Ariel, Sociedad Económica, Argentina
- GIDDENS, A. (1999): **La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia**, Madrid, Taurus
..... (1996): **Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales**, Ed. Cátedra, Madrid.
- GRAMSCI, A. (1993): **La política y el Estado moderno**. Ed. Planeta- Agostini, Barcelona
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. (1995): “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado” [en] **Desarrollo Económico -Revista de Ciencias Sociales**. (Buenos Aires) Vol. 35, N° 139 octubre-diciembre (Pp.-355-372).
- HEGEL, G. F. (2000): **Rasgos fundamentales de la filosofía del derecho**. Biblioteca Nueva, Madrid.
- HELD, D. (1992): **Modelos de democracia**. Alianza, México.
- HELLER, H. (1984): **Teoría del Estado** Fondo de Cultura Económica, México.
- HINDESS, B. (1997): **Disertaciones sobre el poder. De Hobbes a Foucault**. Talasa, Madrid.
- HOBSBAWM, E.: **Historia del Siglo XX**. Ed. Crítica, 1994

HOBBS, Th. (1994): **Leviathan**. F.C.E. , Buenos Aires.

HUNTINGTON, S. (1997): **La Tercera Ola**. Paidós, Barcelona.

IVANCICH, N. (2004). “**Hacia un Estado inteligente y para todos**”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. http://www.ijj.derecho.ucr.ar.cr/docs_bd/pub%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/ivancich.pdf (Recuperado 23/1/ 2007)

..... (2003a) **Crisis de la Sociedad, Crisis de la política**. IPAP, La Plata, marzo, [en]

<http://www.croquetadigital.com.ar/index.php>(Recuperado 24/1/ 2007)

.....(2003b). **El Estado Moderno**. IPAP, Secretaría de Modernización. (Carpeta eje Estado y sociedad). [en] http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/ic/rec_est/mod1/1.doc (Recuperado 23/1/ 2007)

..... (1998)**Las formas de la organización estatal en la Argentina**. IPAP, Centro de documentación, La Plata, enero, [en] <http://www.croquetadigital.com.ar/index.php> (Recuperado 24/1/ 2007)

KALYVAS, A. (2004): “Soberanía popular, democracia y poder constituyente”, [en] **Revista Política y gobierno**; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Vol. XII, n° 1, Primer semestre de 2005, México. Pp. 91-124. [en] http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XII_N1_2005/04KALYVAS.pdf. (Recuperado 22/2/07)

KEYNES, J. M. (1967): **Consecuencias Económicas de la Paz**, FCE, México. Original de 1919.

LECHNER, N. (1995): **Cultura política y gobernabilidad democrática**, Conferencia en el Instituto Federal Electoral de México, 8 de marzo.

..... (1994): “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo”, [en] **Revista Nueva Sociedad** N° 130 Marzo-Abril, PP. 32-43

..... (1990): **Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política**. Fondo de Cultura Económica, México.

.....(1981) **Estado y política en América Latina**, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

LOCKE, J. (2003) **Segundo Ensayo sobre el Gobierno civil**. Losada, Buenos Aires.

MADISON, J., HAMILTON A. y JAY, J: (1994): **El Federalista**, FCE, México.

MANIN, B: (1998): **Los principios del gobierno representativo**. Alianza, Madrid.

MAQUIAVELO, N. (1993): **El Príncipe**. Ed. Altaya, Buenos Aires.

..... (1987): **Discursos sobre la primera década de Tito Livio**. Ed. Alianza, Madrid

MARSHALL, T. (1998): “Ciudadanía y clase social”, en Marshall T. y Bottomore, T. **Ciudadanía y clase social**, Alianza Editorial, Madrid. Original de 1950

MILIBAND, R (1997): **El Estado en la sociedad capitalista**, Siglo XXI, México, 1997, 17ª Edición. Original de 1969

MOUFFE, CH. (1999): **El retorno de lo político**, Barcelona, Paidós.

NEGRI, A. y HARDT, M (2002) **Imperio**. Buenos Aires, Paidós

- NOHLEN, D. (1999): **Sistema de gobierno, sistema electoral, y sistema de partidos**. IFE, México
- NUN J. (1993): “Argentina, el Estado y las actividades científicas y tecnológicas”, en Revista **Redes**, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, PP. 59 a 95
- NUN, J. Y PORTANTIERO, J.C. (1987): **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina**, Puntosur, Buenos Aires
- O’DONNELL, G. (1997): “Otra institucionalización” y “Democracia Delegativa”, [en] **Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización**, Paidós, Bs. As.
..... (1996): **Impacto de la globalización económica en las estrategias de Reforma institucional y normativa**. Abstract, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Octubre.
..... (1993): “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, [en] **Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales.**, Vol. 16, N° 64, Buenos Aires.
..... (1985): “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, O. (comp.) **Teoría de la burocracia estatal**, Ed. Paidós, Buenos Aires.
..... (1977): “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, [en] **Desarrollo Económico -Revista de Ciencias Sociales.** Vol. 33, N° 130, Buenos Aires.
..... (1972): **Modernización y Autoritarismo**, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- O’DONNELL, G. y OSZLAK, O. (1982): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, [en] **Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo** N° 1, Caracas.
- OHMAE, K. (2006): **El próximo escenario global**. Ed. Norma, Buenos Aires.
..... (1997): **El fin del Estado-nación**. Andrés Bello, Santiago de Chile
- OSZLAK, O. (1997 a): **La formación del estado argentino**, Editorial Planeta, Bs. As
..... (1997 b): “Estado y sociedad ¿nuevas reglas de juego?” [en] Oszlak, O. (comp.) **Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego**. UBA-CBC, Buenos Aires.
..... (1994): “Estado y Sociedad, nuevas fronteras”, en Kliksberg, B.: **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México.
..... (1980): **Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**, Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2, Buenos Aires.
..... (1978): **Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos – metodológicos para su estudio**, Buenos Aires, Cuadernos de CEDES, Vol 1., N° 3.
- PÉREZ LIÑÁN, A.S. (2006): “La Nueva Inestabilidad Política y el Presidencialismo” [en] **Revista Espacios Políticos**, año 6, N° 3.
- PLATÓN (1998): **Protágoras-Gorgias**, Ed. Planeta - De Agostini.
- POLANYI, K. (1947): **La gran transformación**. Ed. Claridad. Buenos Aires.
- PORTANTIERO, J.C. (1989): “La múltiple transformación del Estado Latinoamericano”, [en] Revista **Nueva Sociedad** N° 104, Nov- Dic.
- PORTINARO, P. P. (2003): **Estado**. Léxico de política, Ed. Nueva Visión, Argentina

PRATS, J. (2001): “Gobernabilidad democrática para el desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico”. Publicación electrónica. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – www.iadb.org/etica. También en <http://www.iigov.org/revista/> (Recuperado 23-4-2005)

RAUS, D. (2006): “Gobernabilidad y Democracia. La política y lo político en la Argentina Post – Crisis”. [en] Revista **Espacios Políticos**, año 6, N° 3

RESTREPO, D. (2003): “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas”, [en] **Revista del CLAD Reforma y Democracia** N° 25, febrero

REYES, R. [Dir] (2002): **Diccionario Crítico de Ciencias Sociales**, Publ. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid. <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario> (Recuperado: 14/12/06)

RIECHMANN, J. y FERNÁNDEZ BUEY, F (1994): **Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales**, Paidós, Barcelona.

ROLDÁN, D. (2002): “Sufragio, representación y soberanía en la democracia contemporánea. En torno de *Le Sacre du Citoyen. Histoire du suffrage universel en France* (1992), *Le Peuple Introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France* (1998) y *La Démocratie Inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France* (2000), de Pierre Rosanvallon.” Reseña. [en] **Prismas**, Buenos Aires, Programa de Historia Intelectual, Centro de Estudios e Investigaciones, Universidad Nacional de Quilmes, N° 6. PP. 137-147 [En] <http://foroiberoideas.cervantesvirtual.com/resenias/data/26.pdf>. Recuperado: 25/2/2007

ROSANVALLON, P. (1995): **La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia**. Ed. Manantial, Bs. As.

ROUQUIÉ A. (1985): **¿Cómo renacen las democracias?**, Emecé, Buenos Aires.

ROUSSEAU, J.J.(1992) **El contrato Social- Discursos**, Alianza Editorial , Madrid.

SALOM, R. (1996): “El concepto de sociedad Civil y su relación con el estado”, [en] **Revista Reflexiones** N° 53, diciembre, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica http://reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/53/el_concepto.pdf. (Recuperado 2/3/2007).

SARTORI, G. (1998): **Homo Videns. La sociedad teledirigida**. Ed. Taurus, Buenos Aires
..... (1994): **Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. FCE, México

SCHMITT, C. (1998): **El concepto de lo político**. Alianza Editorial, Madrid.

SILVA PRADA, D.F. (2005): “Sociedad Civil, de la disciplinarización a la nomadología.” [Abstract] **Revista Luna Azul**, Universidad de Caldas, Junio. [en] <http://www.lunazul.ucaldas.edu.co> – (Recuperado: 6/12/2006)

SIMONNETTI, J. M. (1998): **El ocaso de la virtud Ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social**. Universidad Nacional de Quilmes- Universidad Nacional de La Plata

STRAYER, J. (1981): **Sobre los orígenes medievales del Estado moderno**, Ariel, Barcelona.

THWAITES REY, M. y LÓPEZ, A. [Ed.] (2005): **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino**. Prometeo Libros, Bs As.

THWAITES REY, M. (2004): **La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción**; Prometeo Libros, Buenos Aires.

..... (1999): “Ajuste Estructural y Reforma del estado en la Argentina de los ‘90” [en] **Realidad Económica**, Revista de ciencias Sociales, N° 160-161 IADE

..... (1993): **La (des)ilusión privatista**. Ed. Del Rojas – EUDEBA, Bs. As.

TORRE, J. C. (1998): **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**, Ed. Paidós, Buenos Aires.

..... (1997): **Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina**, CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, N° 46, Chile.

TROUILLOT, M.R (2001): “La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso” Abstract, [en] **Current Anthropology**, Vol.42, N° 1, febrero.

VILAS, C. (2004): “Imperialismo, globalización, imperio: las tensiones contemporáneas entre la territorialidad del Estado y la desterritorialización del capital”, [en] **Revista Política y Sociedad**, N° 3, Vol. 41.

..... (2003): “*Estado y desarrollo después del desguace: notas para una reforma política del Estado*”. Texto presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba, 27-29 de noviembre.[en]<http://www.aaep.org.ar/ponencias/congreso2/VilasCarlos.pdf> (Recuperado: 5-9-2006)

..... (2000a): “¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”, [en] **Revista del CLAD Reforma y Democracia** No. 18.

..... (2000b): “Estado y Mercado en la globalización”, [en] **TALLER - Revista de Sociedad, Cultura, y Política**, Vol. 5, n 12, abril, Buenos Aires.

.....(1999): “Seis ideas falsas sobre globalización. Argumentos desde América Latina para refutar una ideología” [en] Saxe-Fernández, J. (coord.): **Globalización: crítica a un paradigma**, México, UNAM-IIEC-DGAPA-Plaza y Janés. [en]

<http://www.globalizacion.org/biblioteca/Vilas%20Globalizacion%20Falsa.htm>. (Recup: 23/4/06)

.....(1997a): “La reforma del Estado como cuestión política” [en] **Revista Cultura y Política**, Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, México.

..... (1997b): “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del Neoliberalismo”, [en] **Desarrollo Económico**, Vol. 36, n° 144, enero-marzo.

WALDMANN, P. (1986), **El peronismo, 1943-1955**, Hyspamérica, Buenos Aires. Original 1974.

WEBER, M. (1998), **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México (versión póstuma original 1922).

YARZA, C. (2005) **¿Ciudadanía postpolítica? El legado liberal y la despolitización** [en] Revista de Ciencias Humanas y Sociales v.21 n.47 Maracaibo ago. 2005. Publ. Electrónica, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. [en]

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31004708>. (Recuperado: 4-3-2007)