

LA CENTRALIDAD DEL ESTADO EN LA CRISIS DE LAS DEMOCRACIAS LIBERALES

CONRADO RAMOS LARRABURU - EMILIO PARRADO

En el presente artículo pretendemos rastrear, desde una perspectiva teórica, las diferentes caracterizaciones sobre las crisis en las democracias liberales, desde la perspectiva neo-marxista y neo-conservadora, para posteriormente, reconocer y explicar la centralidad que ha adquirido recientemente el Estado, como ámbito de estudio específico y como actor social central.

Muchas de las diferencias de la hoy existente teorización sobre los orígenes, las formas y las consecuencias de las crisis políticas puede relacionarse a diferencias en el objeto a explicar o en las variables intervinientes. Ello hace muchas veces imposibles a las comparaciones. Aquí entendemos como crisis, la crisis del sistema político, entendiendo a las crisis políticas, en un sentido más amplio que una mera crisis de gobierno, de gabinete o de coalición. Las crisis políticas refieren, en mayor o menor medida, a cambios sustanciales en las políticas o en el orden político, no a un mero reemplazo del personal político.

Las aproximaciones neo-marxistas

Esencial para sus aproximaciones, los estudios marxistas se construyen sobre un supuesto básico, la contradicción existente

entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción vigentes en una sociedad. Esto conduce a un orden contradictorio, no sólo a nivel económico, sino también en las fuerzas sociales y políticas. En última instancia la crisis se resuelve con el colapso del orden capitalista, aún cuando éste sea retrasado a través de una variedad de mecanismos.

James O'Connor, basándose en el estudio empírico del Estado en la sociedad estadounidense, argumenta como primera premisa que "el Estado capitalista debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación y legitimación"⁽¹⁾. En otras palabras, el Estado debe intentar mantener o crear las condiciones necesarias para la acumulación rentable del capital, a la vez que debe mantener o crear las condiciones necesarias para la armonía social; la acumulación del capital debe hacerse legítimamente, y esto se muestra contradictorio.

La segunda premisa "es que la crisis fiscal solamente puede comprenderse par-

(1) J. O'Connor, "La crisis fiscal del Estado", Ed. Península, Barcelona, 1981, pág. 26.

tiendo de las categorías económicas marxistas básicas⁽²⁾, la cual muestra la tendencia a explicar los problemas del sistema político a partir del sistema económico.

El intervencionismo de Estado se lleva adelante para hacerse cargo de los problemas del subconsumo resultante del estancamiento económico y del desempleo, quienes en sí mismos son consecuencias de la acumulación del sector monopólico.

La crisis fiscal se entiende como la tendencia del gasto gubernativo a aumentar más rápidamente que los ingresos. La crisis fiscal comprende todas aquellas situaciones en que los gobiernos encuentran imposible financiar las erogaciones necesarias para el mantenimiento del proceso de acumulación capitalista sin perseguir políticas que, o bien, dañarían a largo plazo la salud de la economía o bloquearían la futura capacidad del Estado para generar resultados adecuados. El Estado deviene cada vez más fuertemente endeudado, por consiguiente, la crisis fiscal es una condición que muy posiblemente conduzca a resistencias contra los impuestos, a presiones sobre el gobierno para limitar el gasto y a tendencias inflacionarias.

La interpretación de O'Connor ha provocado tanto alabanzas de sus seguidores como críticas a sus predicciones. Tomaremos los argumentos críticos en la medida en que ellos son aportes para la discusión. Se ha argumentado que existen buenas razones y variadas evidencia empírica como para reconocer que una acumulación exitosa no es contradictoria con la legitimidad, sino que, más aún, es una de sus precondiciones, o en los términos del análisis de Easton "specific support". O'Connor contestaría, sin embargo, que las funciones estatales de acumulación y legitimación serían compatibles úni-

(2) Ibidem, pág. 26.

camente bajo condiciones de crecimiento económico. Aún así, para sus críticos, es dudoso el supuesto de la contradicción entre las funciones en momentos de contracción económica, ya que empíricamente la crisis fiscal es manejable dentro de los límites de la democracia liberal y ninguna revolución puede ser reducible a una crisis fiscal.

Jürgen Habermas toma mucha de su teorización de los análisis de O'Connor y también de Claus Offe, sin embargo, su aproximación es algo diferente porque parte de otras varias teorías.

Habermas desde un primer momento aclara que su propósito no es "agregar nada a la exegética de las teorías de las crisis de Marx, sino introducir sistemáticamente un concepto de crisis utilizable en ciencias sociales"⁽³⁾ y es esa pretensión la que guía los fundamentos teóricos de su elaboración.

Siguiendo a Habermas, una teoría de las crisis se nos propone hoy desde la teoría de sistemas. En ese contexto, dentro de esa teoría, las crisis surgirían cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación. Según esto las crisis pueden objetivamente entenderse como problemas de autogobierno no resueltos que amenazan la integración sistémica. Es en este sentido en el que las crisis son perturbaciones que atacan la *integración sistémica*, en tanto que rendimientos de autogobierno específicos de un sistema autorregulado.

Por otra parte, desde la perspectiva fenomenológica de la teoría de la acción, tal como la desarrollan Berger y Luckman, se

(3) Jürgen Habermas, "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío". Amorrortu, Buenos Aires, 1975, pág. 16.

nos propone otra visión de las crisis. Reconocemos que sólo podemos hablar de crisis cuando los miembros de la sociedad experimentan los cambios de estructura como críticos para el patrimonio sistémico y sienten amenazada su identidad social. La crisis se presenta, entonces, como desintegración de las instituciones sociales. Es en este sentido en el que las crisis son perturbaciones que atacan la *integración social*, en tanto sistemas de instituciones en que se socializan sujetos hablantes y actuantes.

El fundamento teórico de Habermas radica en la combinación de estos dos paradigmas, sistema y mundo de vida, para la elaboración de una teoría de la crisis sistémica. El problema consiste en reconocer cuándo aparecen problemas de autogobierno que se traducen en problemas de identidad social. "Un concepto de crisis apto para las ciencias sociales tiene que captar la conexión entre integración social e integración sistémica"⁽⁴⁾. Una teoría de las crisis sistémicas sólo puede obtenerse a partir del establecimiento de la conexión en el plano analítico entre estructuras normativas y problemas de autogobierno.

La crisis económica en el capitalismo liberal constituye el primer ejemplo de crisis sistémica, eso es lo que demuestran los análisis de Marx en el que los enunciados derivados de una teoría de la acumulación contradictoria del capital se reformulan en una teoría de la lucha de clases. Pero ¿en qué medida ha variado el capitalismo en su fase avanzada? ¿Es el mismo modelo aplicable al capitalismo tardío?

Los méritos de los análisis de Marx en torno a las crisis en el capitalismo liberal son reconocidos por Habermas, pero la crítica de Marx a la economía política ya no puede

aplicarse en el caso del capitalismo organizado. Sintéticamente, esto se debe a que en el capitalismo tardío cambió la relación entre el Estado y la economía, esta última ya no tiene el grado de autonomía que justificaba la exclusividad de la atención que le prestaba Marx.

"Las expresiones capitalismo de organización o capitalismo regulado por el Estado se refieren a dos clases de fenómenos; ambas remiten al estadio avanzado del proceso de acumulación; por un lado, al proceso de concentración de empresas (el nacimiento de corporaciones nacionales y también multinacionales) y la organización de los mercados de bienes, de capitales y de trabajo; por otro lado, al hecho de que el Estado interviene en las crecientes fallas de funcionamiento del mercado"⁽⁵⁾.

Habermas no descarta la posibilidad del manejo administrativo de la crisis económica, "la tendencia hoy actuante a la perturbación del crecimiento capitalista puede manejarse administrativamente y ser desplazada poco a poco al sistema socio cultural pasando por el sistema político. Opino que así la contradicción propia de una producción que persigue fines particulares recupera inmediatamente una forma política, si bien no la de la lucha de clases política"⁽⁶⁾; y es ésta la línea general de su argumentación.

Las tendencias a las crisis específicas del sistema pueden surgir en diferentes lugares (subsistemas). Según ello pueden visualizarse cuatro tendencias posibles a la crisis⁽⁷⁾, en una especie de progresión lineal: económica, de racionalidad, de legitimación y motivacional. Para Habermas hay una

(5) Habermas, op. cit. pág. 49.

(6) Habermas, op. cit. pág. 58.

(7) Habermas, "Problemas de legitimación", pág. 63.

profunda crisis motivacional entre los individuos viviendo bajo condiciones de capitalismo tardío. La declinación de la legitimidad emerge de las discrepancias sobre los valores del capitalismo, con sus énfasis en la eficiencia individual y creciente preponderancia de una sociedad capitalista estatal dentro de la cual estas motivaciones individuales pierden sentido.

De esta forma, las aproximaciones neo-marxistas predicen las crisis o al menos sus tendencias y analizan las particularidades en el desarrollo del capitalismo avanzado que han hecho a estas tendencias evitables. El sistema político y, en particular, el Estado, adquiere nuevas funciones, se modifican sus procesos internos y regula sus inputs, lo que lo torna en eje central de análisis en las sociedades contemporáneas, tanto para comprender las fallas de integración y desarrollo, como para visualizar las contratendencias a las crisis. El mismo problema, pero en otros términos está presente en la perspectiva neo-conservadora.

La ingobernabilidad y las aproximaciones neo-conservadoras

El aporte más prominente al análisis de las crisis en años recientes ha llevado a un gran énfasis sobre la ingobernabilidad de las democracias occidentales.

La noción de gobernabilidad tiene que ver con la efectividad del gobierno. En primera instancia, se refiere al problema de si los gobernantes pueden cumplir sus objetivos. Tomando una definición útil para nuestro propósito, la ingobernabilidad queda definida por:

1. existe una debilidad o completa ausencia de expresión de un deseo político uniforme porque hay falta de consenso político;

2. el proceso de toma de decisiones políticas está por ello seriamente amenazado o se hace imposible;

3. las instituciones existentes, basadas en leyes constitucionales escritas o tradicionales y funcionando de acuerdo a ello, se demuestran insuficientes o completamente inapropiadas, y

4. por ello se ve comprometida la función de auto preservación de una unidad política, es decir seguridad al interior y al exterior, satisfacción de las necesidades en el contexto de lo prevaeciente, según el actualmente estable nivel de expectativas crecientes, adaptabilidad al cambio histórico en sus diferentes formas de cambio social, cambio de valores.

Este es un orden jerárquico. La afirmación de que una sociedad es ingobernable significa que no puede auto preservarse como una comunidad política porque es incapaz de proteger su integridad, satisfacer las necesidades y expectativas de sus ciudadanos y adaptarse al cambio. Esto, por su parte, se refleja en la inutilidad de sus instituciones⁽⁸⁾.

El Report of the Trilateral Commission on the Governability of Democracies, en muchos aspectos inaugura la discusión, sobre todo con la obra de Huntington.

Huntington señala varios factores que dan cuenta del declive de la autoridad (su variable dependiente) en las democracias occidentales, especialmente los Estados Unidos. Su punto central es que la vitalidad de la democracia en los Estados Unidos en los años 60, produjo un sustancial incremen-

(8) Ralf Dahrendorf, "Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies", *The Political Quarterly*, October-December, 1980.

to en la actividad gubernamental y un sustancial debilitamiento de la autoridad gubernamental.

Señala dos áreas básicas en que se expande la actividad gubernamental: por un lado, se modificó el área de defensa, como respuesta a la amenaza soviética en los 40 y, por otro lado, se produjo un cambio hacia la promoción del bienestar, como respuesta a la oleada democrática de los años 60. De hecho, los gastos en beneficios sociales son los que predominan, hoy en día, en el presupuesto.

Los indicadores del declive de la autoridad gubernamental son la cada vez más reducida confianza pública, la decadencia del sistema de partidos, la caída de la identidad partidaria, el incremento de la volatilidad electoral, los movimientos de partidos alternativos, y el debilitamiento de la relación entre las variables sociales estructurales o grupos y los partidos políticos. En suma, el significado de un partido establecido como guía del comportamiento electoral ha declinado sustancialmente. Además, irónicamente, en cierta medida este declive en la dominación de los partidos establecidos, podría ser uno de los signos de la "vitalidad de la democracia". La gente tiene la libertad de buscar alternativas y al menos para algunos, existen alternativas.

Huntington enumera las siguientes hipótesis:

1) El incremento en la participación política lleva al incremento en la polarización política dentro de la sociedad.

2) El incremento en la polarización política conduce a una creciente desconfianza y a una percepción de debilitamiento de la eficacia de lo político entre los individuos.

3) La percepción de debilitamiento de la eficacia de lo político conduce a una disminución en la participación política.

En suma y siguiendo a S. Berger, podemos notar:

"Al tratar de remediar la inflación con desempleo, los gobiernos sólo han conseguido traer 'estanflación'; al tratar de reducir la inequidad, los gobiernos sólo han conseguido crear desincentivos a la inversión e institucionalizar una 'welfare class' cuyos nuevos derechos adquiridos significan un creciente drenaje de los recursos estatales. Al proveer educación universitaria para cada vez mayores segmentos de la población, el Estado no ha promovido la movilidad, pero ha creado una población educada cuyas expectativas referidas al trabajo no pueden ser satisfechas. El rasgo común de estas falencias... es que la acción del Estado es doblemente contraproducente. No sólo la política estatal no consigue sus objetivos sino al tratar de hacerlo, crea nuevas expectativas que devienen en muchos nuevos problemas"⁽⁹⁾.

Se culpa a la televisión y a la prensa porque, al desempeñar su función, muestran las condiciones de la sociedad como indecibles y las condiciones futuras como aún peores. Finalmente, se desarrolla una cultura general de la sobredemanda: demandas de mayor igualdad, no sólo legal, ni política, no mera igualdad de oportunidades, sino condiciones de igualdad social y económica.

La opción de Huntington yace en un presidencialismo fuerte: "Los grandes presidentes han sido presidentes fuertes". Para

(9) S. Berger, "Politics and anti-politics in Western Europe in the Seventies", *Daedalus*, 108, Winter, 1979.

él, el problema del gobierno en los Estados Unidos nace de un exceso de democracia. Las arenas en donde son posibles los procedimientos democráticos, de hecho son limitadas. El funcionamiento eficaz del sistema político democrático por lo general requiere alguna medida de apatía y de prescindencia de parte de algunos individuos y grupos. Señala que esta marginalidad de individuos y grupos es inherentemente antidemocrática, pero que también ha sido uno de los factores que ha posibilitado a la democracia el funcionar efectivamente.

El análisis de Huntington, con su solidez apreciativa, mueve a la consideración de sus consecuencias, "estos son tiempos cuando forzosamente se nos recuerdan las funciones básicas del gobierno -la ley, el orden y la defensa externa. Estos son, por las mismas razones, malos tiempos para la libertad"⁽¹⁰⁾.

El Estado en escena

Aunque diferentes en sus valores, en el peso atribuido a sus respectivas variables y consecuentemente en los remedios sugeridos, los escritores neo-marxistas y neo-conservadores, usan sin embargo similares elementos de diagnóstico.

"Las teorías de centro-derecha sobre las crisis de gobernabilidad, en parte, sobrepasan lo señalado por O'Connor al acentuar el peso de las nuevas demandas sobre el gobierno. Pero allí donde la izquierda encuentra los negocios como la fuente de los crecientemente pesados compromisos gubernamentales, el centro-derecha se focaliza sobre las expectativas públicas sobre las provisiones y desempeños gubernamentales. Las expectativas han sido inflacionadas tanto debido a la experiencia de postguerra

(10) R. Dahrendorf, op. cit.

de un continuo crecimiento en el estandar de vida, como del sistema democrático, que ofrece un orden de competencia partidaria al electorado que incrementa las expectativas públicas hacia el desempeño gubernamental. Igualmente importante en sobrecargar la capacidad del gobierno es la creciente complejidad de las sociedades"⁽¹¹⁾.

Dentro de los varios aspectos comparables y en común que tienen ambas teorías, conjuntamente con sus diferencias, el Estado adquiere un papel central. Esto se opone a una explicación centrada en la sociedad, en donde el Estado aparece como un concepto fuera de moda y con reminiscencias hegelianas, y en donde la verdadera dinámica de la vida política sólo podría ser discernida por aquellos cientistas sociales que miraran hacia las sociedades y las economías, es decir, los sitios en donde se producían los procesos y estructuras que se creían universalmente básicos para la política y el cambio social. En lugar del Estado, los cientistas sociales concebían al "government" simplemente como la arena donde las clases sociales, o grupos de interés, o los movimientos sociales, luchaban o se aliaban entre ellos para influenciar el proceso político de toma de decisiones públicas. El interés se centraba en los inputs desde la sociedad hacia el gobierno y sobre los efectos socioeconómicos de los outputs gubernamentales. El gobierno en sí mismo no era considerado como un actor independiente y las variaciones en las estructuras gubernamentales eran vistas como menos significativas que las funciones generales compartidas por los sistemas políticos de todas las sociedades.

Las explicaciones centradas en la sociedad del comportamiento político y gubernamental,

(11) S. Bérger, op. cit.

mental, eran características de las teorías pluralistas y estructural funcionales, durante la década del 50 y 60. Hacia la década de 1970, el crecimiento industrial de las sociedades centrales, en un mundo de competencia internacional entre Estados-Naciones y los problemas políticos al interior del Estado-Nación mismo, inició toda una literatura que comenzó a referirse al Estado como un actor autónomo y como una estructura institucional que le da forma a la sociedad. A partir de aquí, comenzaron las explicaciones centradas sobre el Estado. Durante esta década la importancia explicativa del Estado fue ilustrada con una variedad de estudios sociales comparativos e históricos. Las sociedades aparecen ya cada vez más como sociedades de Estado en un mundo incierto, competitivo e interdependiente, un cambio paradigmático que obliga a repensar el rol del Estado en relación a la sociedad y la economía.

Alfred Stepan ya lo ha señalado en su estudio sobre Perú, mostrando una fuerte presión weberiana: "El Estado debe ser considerado más que el gobierno. Es la administración continua, legal, burocrática y el sistema coercitivo que intenta no sólo estructurar la relación entre la sociedad civil y la autoridad pública en una comunidad política, sino que también intenta estructurar muchas relaciones cruciales, también, al interior de la sociedad civil" (pág. 12).

En América Latina esta perspectiva adquiere especial relevancia y son innumerables los estudios empíricos que reconocen el principal papel jugado por el Estado en el proceso mismo de construcción de las sociedades nacionales, la relevancia de los mecanismos de intervención estatal y los problemas contemporáneos que ha acarreado, en cada caso con sus particularidades, el Estado intervencionista.

Los Estados concebidos como organizaciones de control territorial y de población, pueden formular y perseguir objetivos que no son simples reflejos de las demandas o los intereses de los grupos sociales, clases o de la sociedad. Esto es lo que usualmente se entiende por "autonomía del Estado".

Dentro de esta perspectiva, son muchos los aspectos del Estado que deben ser estudiados. Por un lado, la capacidad autónoma del Estado para definir políticas y moldear la sociedad. En particular, la capacidad de élites políticas que se valen del Estado para imponer un modelo de sociedad y desarrollo.

Por otro lado, la relación entre decisión política y administración burocrática, en particular en lo que refiere a las políticas sociales. La decisión política muchas veces no va directamente acompañada de una aplicación burocrática efectiva, y la resistencia burocrática plantea los problemas de la relación entre política y administración que ya señaló Max Weber.

El reconocimiento de las funciones del Estado hace necesario la introducción de una perspectiva sistémica que permita captar la relación entre el sistema político y su ambiente. Esto debe hacerse tanto en una forma teórica, funciones inherentes a todo sistema político, como desde una perspectiva histórica, reconociendo funciones particulares tanto por la localización espacial como temporal.

Muchas de estas perspectivas quedan enmarcadas dentro de los estudios de las finanzas estatales. Ya en la tradición clásica se señala a las finanzas como los nervios del Estado. Los recursos son por definición escasos, pero la recolección, utilización y distribución de los recursos plantea un problema central en toda sociedad. La administra-

ción de los recursos públicos es uno de los problemas estructurales del Estado. Su distribución funcional, por jurisdicción, etc. permite comprender los límites estructurales sobre los cuales se desenvuelve la actividad política.

En el presente artículo hemos hecho hincapié en las bases teóricas que permiten reconocer la relevancia explicativa de los

estudios centrados en el Estado. También cabría el reconocimiento del contexto histórico que motiva esa centralidad, pero sobre el cual sólo hemos hecho referencia tangencial. La discusión sobre el Estado en América Latina no puede obviar los desarrollos y conceptualización producidos en los países centrales, tanto por sus aportes teóricos como por su localización del problema político, del Estado como actor social.

RESUMEN

Este artículo intenta investigar desde una perspectiva teórica los diferentes abordajes a las crisis de las democracias liberales, tanto desde las interpretaciones neo-marxistas como de las neo-conservadoras. Se plantea este análisis con el objeto de reconocer y explicar la centralidad asumida en los últimos tiempos por el Estado, como asunto académico y como actor social central.

ABSTRACT

This article tries to research from a theoretical perspective the different approaches on the crisis of the liberal democracies, both from the new-marxist and new-conservative positions. The purpose is to recognize and explain the centralism recently taken on by the State as a specific academic matter and as a central social actor.