

Las nuevas funciones del estado

Frederick C. Turner y Alejandro L. Corbacho*

A finales del siglo XX, era creencia común que el Estado nación estaba siendo despojado gradualmente de sus funciones y responsabilidades. En los años ochenta y noventa, en muchos países de Europa y América, la privatización traspasó empresas que eran propiedad del Estado al sector privado. Países como Nueva Zelandia redujeron radicalmente las prestaciones del Estado de bienestar, e incluso China, dirigida todavía por el Partido Comunista, estableció zonas industriales expansivas y prometió el mantenimiento del régimen de libre empresa a Hong Kong. El colapso de determinados Estados como la Unión Soviética o Yugoslavia puso de manifiesto que, por lo menos algunos gobiernos, eran incapaces de seguir coordinando las tareas que hasta entonces les incumbían. Ante esos acontecimientos, se recrudeció el discurso exacerbadamente partidista de los partidos de derechas, según el cual el sector privado es intrínsecamente más eficaz que las autoridades estatales en lo que hace a la prestación de servicios de todo tipo, desde las pensiones de vejez a la administración de las cárceles.

Ahora bien, desde una perspectiva más pragmática, tales afirmaciones son manifiestamente exageradas. Según un amplio análisis de *The Economist*, si se calcula atendiendo al porcentaje del producto interno bruto que corresponde a los sectores público y privado, en realidad la intervención del Estado aumentó en relación con la del sector privado en varios países durante el periodo a que nos referimos. Entre 1980 y 1996, por ejemplo, el gasto público, en porcentaje del PIB, aumentó en Alemania, Austria, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Suecia y Suiza (*"The future of the State"*, 1997, 8). Aunque, desde luego, la privatización prosiguió en esos países, estuvo compensada con creces por la nueva actividad del Estado.

Lo anterior nos lleva naturalmente a preguntarnos qué funciones pueden asumir mejor las autoridades estatales al iniciarse el nuevo siglo y un nuevo milenio. ¿Cómo pueden desempeñar los gobiernos nacionales sus funciones tradicionales con más eficacia? ¿Qué nuevas tareas les aguardan y cómo compaginarlas con las actividades, cada vez más numerosas y además cambiantes del sector privado? ¿Cuál sería la mejor manera de relacionarse el Estado nación con otros niveles de gobierno, desde las administraciones municipales a la labor que llevan a cabo las

*Frederick Turner es catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de San Andrés, Argentina, y ex presidente de la Asociación Mundial de Investigaciones sobre la Opinión Pública. Dirección electrónica: turner@udesa.edu.ar. Su obra más reciente es *Opinión pública y elecciones en América* (que ha codirigido junto a Friedrich Welsch 2000).

Alejandro Corbacho es candidato al doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Connecticut, Storrs Connecticut 06268, EE.UU. Ha colaborado en *Desarrollo Económico* y en varios volúmenes publicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

Naciones Unidas en el plano internacional, pasando, por ejemplo, por las zonas francas? Hoy en día, es imposible prever con precisión cómo cambiará la actividad del Estado en los años próximos, lo mismo que hubiese sido vano tratar de hacerlo a principios de siglo, a pesar de lo cual sigue siendo utilísimo analizar de manera sistemática estas cuestiones, pues sólo así las posibles innovaciones e iniciativas aparecen con más claridad.

Las nuevas maneras de desempeñar funciones tradicionales

En los próximos decenios, el Estado desempeñará distintas funciones tradicionales, y podrá hacerlo con mayor o menor eficacia según las políticas que sus dirigentes políticos y los administradores públicos decidan aplicar. Algo de suma importancia es que las autoridades nacionales seguirán asumiendo las amplias y diversas misiones que sus ciudadanos deseen que desempeñen. Así, por ejemplo, deben regular el sector privado, garantizar por lo menos un nivel de vida mínimo a sus ciudadanos más necesitados y fijar lo más claramente posible metas que permitan medir y evaluar la eficiencia de los organismos públicos. Los legisladores y gobernantes deberán afrontar además aspectos controvertidos de la política pública, como el fomento conjugado del crecimiento económico y la justa distribución de la riqueza; la cuestión, en potencia explosiva, de la migración, y cómo propiciar ocupaciones idóneas del tiempo libre. Además, se verán arrastrados inevitablemente al espinoso terreno del fomento de los valores sociales y del empleo de la coerción contra algunos ciudadanos por mor de la seguridad de otros. La intervención en estos campos sigue siendo tan esencial para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos que, en el siglo XXI, es probable que los viejos sueños anarquistas de unas sociedades sin Estado permanezcan tan alejados de las realidades políticas cotidianas como lo estaban en el siglo inmediatamente anterior.

En primer lugar, quienes desean dismantelar el Estado de bienestar deben apear con el hecho de que los electorados de las democracias occidentales quieren que prosigan los programas de protección social, tanto si hablamos de las clases medias como de las trabajadoras, lo cual es desde luego lógico, pues las prestaciones del Estado de bienestar -desde los transportes subvencionados a las pensiones estatales- benefician generosamente a las clases medias. El apoyo de éstas se ha puesto claramente de manifiesto en un estudio reciente de Bean y Papadakis de las actitudes reinantes en Alemania, Australia, Estados Unidos, Italia, Noruega y el Reino Unido en 1985 y 1990. Estos autores llegan a la conclusión (1998, pág. 231) de que “las clases medias siguen adheridas moralmente al Estado de bienestar”, y añaden que “aunque las elites políticas de muchos países llevan tiempo insistiendo en los problemas con que se tropieza para satisfacer expectativas cada vez mayores, y por consiguiente para financiar el Estado de bienestar, y a pesar de los argumentos acerca de los esfuerzos necesarios para reducir el ámbito de actuación del Estado y sustituirlo por una organización cuyo motor sea la lógica de los mercados..., en la mayoría de la gente no ha influido excesivamente la ‘experiencia del mercado’”.

Si los Estados son democracias electorales, y ya que la mayoría de sus ciudadanos desean los beneficios del Estado de bienestar, sería insensato creer que se puede acabar de un plumazo con esos programas. En lugar de propugnar el desmantelamiento de los programas oficiales, más les valdría a quienes critican el Estado de bienestar proponer otras políticas consistentes en reformular los programas o en alcanzar sus objetivos más eficientemente.

Una de esas políticas es la privatización selectiva de las industrias estatales, que es posible llevar a cabo justamente porque el Estado es fuerte, es decir, porque la reglamentación oficial implantada a principios del siglo XX ha puesto freno a los excesos del capitalismo sin trabas, gracias a lo cual puede haber un control privado de un amplio segmento de la actividad industrial. Como ha escrito Inglehart (1997, pág. 216), “un motivo esencial de la actual prosperidad del capitalismo es que ya había efectuado una serie de reformas, graduales pero masivas por su acumulación, que instauraron cierto grado de necesitadísima regulación oficial de la economía y la sociedad y amplias instituciones de protección social a cargo del Estado”. En un futuro próximo, no se desmantelará esta regulación, ni tampoco la mayoría de estas instituciones, algunas de las cuales, de hecho, puede que ganen en importancia, mas, en aquellos terrenos en que el sector privado puede actuar con más eficacia y la reglamentación oficial puede proteger los intereses de los consumidores, sigue siendo una alternativa atractiva el traspasar determinadas industrias del control estatal al privado.

Mediante la privatización selectiva, los dirigentes políticos pueden optar por fomentar el bienestar de sus ciudadanos más necesitados por conducto de administraciones más o menos amplias. Como señala Margalit (1996, págs. 236 y 237), las autoridades pueden contratar directamente personal de enfermería y asistentes sociales que presten asistencia a los inválidos y desempleados, o bien pueden efectuar pagos a estas personas para que obtengan directamente los servicios que precisen en el sector privado. En este segundo caso, la administración del Estado será mucho menor.

Sea cual fuere la magnitud del sector y de la administración públicos que queden, las autoridades estatales deberán mostrarse cada vez más abiertas a colaborar con un amplio abanico de grupos organizados, de dentro y fuera de sus fronteras. Según observa Clough (1999, págs. 16 y 18), las autoridades deben colaborar cada vez más intensamente con los grupos que representan los distintos intereses de la sociedad civil y pueden obtener los mejores resultados si son “incluyentes y capaces de colaborar y de adaptarse”; y, como añade Wang (1999, págs. 231 y 245), el Estado “necesita a la sociedad para alcanzar sus objetivos”, y para ello los dirigentes del Estado deben colaborar con los de la sociedad civil, renunciando a su propia tendencia a controlar las asociaciones cívicas. Entre las tareas que se prestan a un esfuerzo común está toda la gama de los proyectos de desarrollo económico y consolidación de la democracia política, y el contexto de

cada proyecto debe conformar los tipos de cooperación más apropiados. Como las asociaciones cívicas han aumentado considerablemente en tamaño e influencia en Africa, Asia, Europa y América en los dos decenios últimos, será colaborando con ellas en lugar de enfrentárseles como los dirigentes de las Estados nación estarán en mejores condiciones de alcanzar las metas que se propongan.

Esas metas deben ser lo más claras posibles. Sean cuales fueren las políticas seguidas por las autoridades, las metas deben fijarse pormenorizadamente y habrá que calcular con toda precisión las medidas necesarias para alcanzarlas. Luego, los organismos oficiales deberán aplicar las políticas que consideren más apropiadas para alcanzar esas metas, modificándolas conforme sea preciso, atendiendo a las mejores evaluaciones sistemáticas de los resultados. Así, por ejemplo, si los dirigentes del país deciden procurar a los ciudadanos más empleos y mejor remunerados, los organismos estatales tendrán que colaborar entre sí y con el sector privado para implantar y atraer a industrias que abonen salarios más elevados y cuidar de que los ciudadanos estén mejor instruidos y capacitados para trabajar productivamente en esas industrias (Carr, Littman y Condon, 1995, pág. 313). Cuando las metas están claras, cuando se supervisan y miden periódicamente los resultados y cuando los funcionarios de los organismos públicos tienen la seguridad de que se toma en cuenta su opinión a la hora de aplicar las políticas, es más probable que se alcancen las metas y que los ciudadanos aprecien las funciones de las autoridades.

Más concretamente, un objetivo general de los Estados nación en los decenios venideros deberá ser el promover, en lo posible, el crecimiento económico con una distribución más equitativa de los beneficios que reporte. Lo será, porque, sencillamente, tienen que mejorar el crecimiento y la distribución para satisfacer las necesidades materiales de quienes viven en una pobreza abyecta en todo el mundo y porque las instituciones del sector privado serán mucho más eficaces en lo que hace a aliviar esa pobreza si reciben el apoyo de unas políticas estatales inteligentes. Como escriben Tanzi y Chu (1998, págs. xiv a xvi), "es esencial aumentar la productividad del Estado en todas sus dimensiones", asegurando la estabilidad macroeconómica y las inversiones en infraestructuras y capital humano, más una red de seguridad para las personas más vulnerables. Cuando no se hace esto con eficacia, como en Chiapas en los años noventa, los ciudadanos pueden poner directamente en entredicho la autoridad del Estado, provocando desvíos de los recursos del país mucho mayores que los que hubiesen sido precisos antes para abordar sin enfrentamientos violentos la solución de los factores que causan la pobreza.

Otra cuestión que puede ser explosiva es la de la migración y la concesión de la nacionalidad. Únicamente los Estados la conceden, y la nacionalidad seguirá teniendo gran valor en el siglo próximo. ¿En qué circunstancias la otorgarán los Estados, a quién y a cambio de qué? Decimos esto, porque los migrantes adinerados no tienen ningún problema, ya que, aportando entre

300.000 y un millón de dólares en capital para inversiones, ciudadanos de otros países pueden obtener la residencia permanente en Brasil, Suiza o los Estados Unidos. De igual modo, el personal de enfermería o los médicos con experiencia tienen comparativamente pocas dificultades para cambiar de país de residencia o nacionalidad.

Los problemas los tienen quienes desean obtener la nacionalidad de Estados que no los aceptan, las personas que tienen un bajo nivel de formación profesional y que carecen de capitales, quienes a veces pagan cantidades exorbitantes para atravesar ilegalmente fronteras internacionales y las personas expulsadas de sus hogares por conflictos civiles. Cada Estado determinará a quién y en qué condiciones concederá la nacionalidad según sus necesidades de capital humano y las presiones políticas que se ejerzan en su seno, claro está, lo cual influirá en la distribución internacional del capital humano, al llevar a los pudientes y dotados de talento a los países en que su dinero y su talento se puedan invertir con más provecho y privando de esos bienes a los países cuyos habitantes decidan marcharse. Esta situación aumenta la importancia de las políticas que alienten la retención de los ciudadanos mejores y más brillantes en sus países de origen, si bien la movilidad mundial cada vez mayor del capital humano hace que cada día sea más difícil aplicarlas. En el contexto de la autonomía del Estado nación para otorgar la nacionalidad, las cuestiones relativas a la migración acaso lleguen también a ser reguladas más mediante acuerdos internacionales, sobre todo para evitar que surjan conflictos internacionales como los provocados en 1999 por la expulsión por Serbia de las personas de etnia albanesa de Kosovo y el consiguiente ataque de la OTAN contra Yugoslavia.

En cuanto a la amplia gama de políticas oficiales menos incendiarias, al emplear los fondos estatales habrá que cuidar de que el gasto público aumente menos que el producto interno bruto (PIB) y conceder los beneficios del nuevo gasto público a los segmentos de la población que más los precisen. Si se mantiene el gasto público lo más bajo posible, se reduce el peso de los impuestos y la carga que imponen a la iniciativa individual. Conforme aumenta el PIB, los ingresos en concepto de impuestos también lo hacen y los aumentos consiguientes se pueden emplear en beneficio de diversos grupos de la sociedad. Por tomar sólo un ejemplo, en los quince años últimos se han creado varios hermosos parques nuevos en el Barrio Norte de Buenos Aires, la zona hermosa y cosmopolita de la capital federal en que viven muchos de los argentinos más ricos y poderosos. Para ganarse el favor de las personas pudientes, comprendidas las que ocupan altos cargos públicos, conviene, efectivamente, que haya nuevos parques en el Barrio Norte, pero son menos impresionantes desde el punto de vista de la equidad nacional, habida cuenta de los asentamientos ilegales que existen en sus proximidades y de las necesidades más apremiantes de tantísimos ciudadanos del interior del país. En lugar de hacer que las vidas de los privilegiados sean todavía más agradables, las inversiones que aumentasen la capacidad de obtener ingresos de los miembros menos afortunados de la sociedad harían que los beneficios

que reportase el Estado se distribuyesen más justamente y a mayor número de personas.

Lo mismo que sucede con la ubicación de los parques o los hospitales, la financiación de las universidades públicas o las decisiones acerca de en qué sectores sociales habrán de recaer los principales beneficios de las políticas oficiales, esas políticas ponen en juego la ética y los valores. En los regímenes políticos representativos, los valores de los dirigentes del Estado corresponden, al menos en cierta medida, a los de los electores. Mas, a su vez, los valores en que se basan las políticas oficiales contribuyen asimismo a conformar los patentes en la sociedad en sentido más general. Soros (1999, págs. 230-235) observa que, además de los valores comerciales del capitalismo mundial, las sociedades exigen de los ciudadanos internalizar y regular su comportamiento conforme a normas de virtud cívica y valores sociales, normas que son beneficiosas para el conjunto de la sociedad, frente al beneficio que únicamente obtienen los distintos ciudadanos y las diferentes empresas. Como así es, va en interés de los Estados y de sus ciudadanos inculcar esos valores, directamente a través de la instrucción e indirectamente mediante la tolerancia o el impulso de los grupos cívicos del sector privado que también promuevan los valores cívicos.

Esa actividad no eliminará nunca la necesidad de que el Estado recurra a la coerción, aunque los teorizadores de la política hayan soñado durante largo tiempo con ello. Como dice Bobbio (1989, pág. 130) de quienes tratan de reducir al mínimo el Estado, "la emancipación definitiva del Estado por parte del no Estado", en el sentido de crear una sociedad "liberada de la necesidad del poder coercitivo". Ahora bien, al iniciarse el milenio, el final de la compulsión estatal sigue siendo un sueño remoto. En el seno de las naciones, sucede sencillamente que las fuerzas de la moral, la religión y la ideología no son más poderosas que el afán de lucro ni la criminalidad de los seres humanos.

Existen, claro está, maneras de amortiguar las consecuencias negativas de la coerción. En ciudades como Nueva York o Buenos Aires, la respuesta a la delincuencia a finales de los años noventa consistió en enviar más policías a las calles. Esas políticas aplacan a los amenazados, los votantes, y a los poderosos, pero, yendo más al fondo de la cuestión, lo que se precisan son políticas que disminuyan la pobreza, aumenten la calidad de la educación e impartan una formación profesional gracias a la cual se encuentre trabajo, a fin de disminuir las presiones en favor de más coerción y más policía. En el futuro inmediato, esas diversas políticas habrán de aplicarse primordialmente por conducto del instrumentos de los Estados nación, por lo que, al respecto, el poder estatal sigue siendo absolutamente necesario.

Las nuevas funciones del estado

Al igual que las autoridades centrales pueden desempeñar funciones tradicionales con más eficacia, están apareciendo nuevas funciones del Estado. La actual mundialización ha suscitado demandas nuevas dirigidas al Estado, ya que los Estados y las empresas que siguen siendo no competitivas económicamente pueden perfectamente hallar que los niveles de vida de las personas que dependen de ellos no están a la altura de los de Estados y empresas más eficientes. Por motivos que atañen a la mayor competitividad mundial, hoy día los Estados se encuentran ante la necesidad, antes nunca experimentada, de maximizar la libertad personal, reducir sus niveles de endeudamiento interno e internacional y limitar la corrupción para acrecer la legitimidad política. La proliferación de innovaciones institucionales en varios países permite a otros copiarlas, adaptándolas a sus necesidades y circunstancias. esas innovaciones son posibles, por ejemplo, en el terreno de los programas de asistencia a los pobres y los ancianos, financiación de la enseñanza y modificación de las políticas fiscales. Aunque esas reformas no agotan, ni mucho menos, las posibilidades de adaptación del Estado, apuntan en la dirección de las mejoras políticas que es probable que conciban los dirigentes con capacidad de imaginación.

El contexto de la innovación política se ha convertido cada vez más en el de la mundialización, que aumenta las demandas que se plantean al Estado. Así, por ejemplo, en el Mercosur, los Estados han disminuido las barreras arancelarias, gracias a lo cual la producción se concentra donde es más eficiente y aportando a los consumidores el beneficio de importaciones del extranjero más baratas. Es ésta una asignación racional de recursos, pero a breve plazo aumenta el desempleo, y a la larga aventaja a los trabajadores cuya capacidad profesional es más competitiva. Además, cuando un Estado miembro devalúa su moneda, como lo hizo el Brasil en 1999, en otros Estados, como la Argentina, que mantienen la estabilidad de su moneda, se agravan los problemas de producción y desempleo. En este caso, las empresas y los trabajadores argentinos, como los de la industria del automóvil, ejercieron una gran presión sobre el Gobierno del Presidente Carlos Menem para limitar la oleada de importaciones brasileñas más baratas que amenazaban con arrasar el mercado argentino, más reducido. El seguro de desempleo, la conversión profesional y el apoyo a la producción interna y a los sectores exportadores pasaron a ser una estrategia conveniente políticamente para un gobierno como el Menem, pues únicamente a costa de cierto desgaste político resisten los gobiernos a las demandas de expansión de la intervención pública en esos terrenos.

En términos más generales, la mundialización de la producción y de los mercados también plantea la necesidad de que los Estados adopten políticas y actitudes normativas que aumenten su competitividad en los años y decenios venideros. Una de las necesidades más esenciales es la de maximizar la libertad y la creatividad de los seres humanos. La gente valora grandemente la libertad, por lo que ésta es un importante fin en sí mismo para los regímenes políticos. Ahora bien, la libertad también suscita las condiciones necesarias para que la gente -personalmente y

como miembros de una sociedad y de un país- aprovechen lo más posible sus cualidades. Como escribe Mayor (1995, pág. 48), la libertad es el contexto idóneo para los nuevos conocimientos, y la obtención de un nuevo saber y su amplia difusión son axiomáticas para la mejora de la condición humana. La represión estatal de las prácticas comerciales desleales sigue siendo necesaria, claro está, pero aún más necesarias son unas políticas que recompensen los descubrimientos científicos, fomenten la innovación empresarial y garanticen a quienes ideen tecnologías inventivas y empresas productivas nuevas que serán premiados generosamente por hacerlo.

Otra medida innovadora para las autoridades es disminuir el nivel de endeudamiento interno e internacional. En muchos países, los empréstitos estatales han disparado la deuda a niveles altos -a veces, extremadamente elevados- con respecto al PIB anual. Los Estados fuertemente endeudados deben emplear recursos considerables tan sólo para no estar en mora en el pago de los intereses, aunque pueden ejercer presión para ampliar el periodo de reembolso, como hizo el Presidente venezolano Hugo Chavez en 1999. El pago de los intereses de la deuda no reporta ningún beneficio real al país, pero su cancelación aligera los pagos por concepto de intereses en el futuro, permitiendo a las autoridades disminuir los impuestos o aumentar los programas públicos, o ambas cosas a la vez. Cuando existen excedentes presupuestarios y voluntad política de disminuir ese endeudamiento, es muy útil que las autoridades adopten esa medida. Por ejemplo, al haberse previsto que los ingresos fiscales de los Estados Unidos serían muy superiores al costo de los programas públicos durante muchos años en el futuro, en 1999 el Presidente Bill Clinton exhortó a reducciones considerables y sistemáticas de la deuda nacional. El Partido Republicano, en cambio, instó a que se redujesen de inmediato los impuestos y el Partido Demócrata, ejerció presión en favor de un aumento de los programas federales, mas, contando con un notable apoyo de la opinión pública, el Presidente puso el acento en la reducción de la deuda y su cancelación a largo plazo. A los gobiernos les es facilísimo contraer deudas y mucho más difícil disminuir el endeudamiento, pero si los dirigentes políticos pueden contribuir a que los ciudadanos comprendan los beneficios que a largo plazo reporta el hacerlo, se pueden cosechar esos beneficios, al tiempo que aumenta el nivel de comprensión general de las alternativas políticas.

Los dirigentes estatales deben además estar deseosos de copiar innovaciones ya ensayadas en otros lugares, examinar qué da buenos resultados en otros países y tratar de adaptar esas medidas a sus propias culturas y necesidades nacionales. Como subrayan Acuña y Tommasi (1999, págs. 17 y 22), los Estados tienen que "invertir en crear instituciones más eficientes", a fin de fomentar "procesos que vayan en la buena dirección". Las reformas de las instituciones políticas y los procedimientos administrativos ofrecen grandes oportunidades de mejorar la eficiencia de la actuación del Estado, y a sus dirigentes corresponde apreciar cuáles convienen y

llegar a un consenso político para aplicarlas y respaldarlas.

Australia y Chile son ejemplos de adaptación institucional en los que conviene meditar. Cuando los Estados Unidos empezaron a aplicar una técnica presupuestaria basada en los resultados, un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos puso de manifiesto que Australia se encontraba de cinco a diez años por delante de los Estados Unidos en el empleo de patrones de medición de resultados. Aunque la diferencia entre el régimen parlamentario australiano y el presidencial estadounidense hacía que la experiencia australiana sólo se pudiese reproducir directamente en los Estados Unidos, buena parte de las lecciones aprendidas en Australia fueron útiles para los Estados Unidos, lo mismo que para otros países que se orientaron hacia ese método (véase Bruel, 1996, págs. 74 a 79). En términos aún más generales, desde luego, hay países que han copiado, en parte al menos, la privatización del régimen de pensiones del que Chile fue adelantado en los años setenta (véase Madrid, en prensa). Observando lo que funciona y lo que no funciona en otros países, los dirigentes pueden disminuir los costos que lleva aparejados la innovación y maximizar su probabilidad de éxito, aplicando en el ámbito de la política pública un pragmatismo que en general redundará en beneficio del interés público.

En ningún terreno apremian más esas innovaciones que en el de las políticas enderezadas a beneficiar a los sectores más necesitados de la población de un país.. Una innovación política que gozó de gran predicamento en los años ochenta y noventa fue la del crédito sobre el impuesto del rendimiento del trabajo personal, en virtud de la cual los trabajadores que ganan salarios muy bajos no sólo no pagan impuestos, sino que además perciben una subvención estatal que aumenta el nivel de sus ingresos anuales. En otro plan, se propugna la subvención de los puestos de trabajo poco remunerados, a cargo tal vez de un impuesto sobre la nómina de los empleados más prósperos, y quienes lo defienden, como Phelps (1997, págs. 103 a 143) afirman que con ello aumentará el incentivo para trabajar, al aumentar las posibilidades de ahorro de la clase trabajadora y evitar que los trabajadores con bajos salarios se conviertan en una clase aparte. Naturalmente, muchos Estados no alcanzan niveles de riqueza total lo bastante elevados como para que esas transferencias de rentas sean factibles económicamente o aceptables políticamente, e incluso en países comparativamente ricos, sigue siendo muy difícil políticamente persuadir a los ciudadanos acomodados a que compartan sus rentas con los menos afortunados. Los nuevos métodos de asistencia a los pobres dependen de los recursos existentes en un país dado y de la voluntad política que haya de emplearlos para prestar ayuda a los desfavorecidos.

Ahora bien, conforme ha aumentado la riqueza de distintos países, la gente ha ido recurriendo cada vez más al Estado en demanda de servicios que antes correspondía prestar a las familias o los ciudadanos. Esta situación se da en todos los planos, comprendido el de las autoridades municipales. Por dar sólo un ejemplo, en muchas partes de los Estados Unidos, los ciudadanos

de edad que ya no pueden utilizar los transportes públicos o privados piden a los ayuntamientos que les faciliten transporte para acudir a citas con los servicios médicos y poder cumplir otros compromisos ineludibles. Los ayuntamientos facilitan furgonetas o abonan taxis para quienes ya no pueden conducir un automóvil o utilizar los autobuses o metros subterráneos públicos. Se parte de la base de que esos "ciudadanos de la tercera edad" han hecho una aportación a la aportación durante su edad activa y que la comunidad, a su vez, debe ayudarles cuando ya no puedan valerse por sí mismos. Los jubilados no sólo perciben un ingreso del régimen federal de seguridad social y prestaciones médicas federales a partir de los 65 años de edad, sino que además sus ayuntamientos les ayudan materialmente a desplazarse cuando tienen que hacerlo.

Esta situación tiene varias consecuencias: si los ayuntamientos atienden las necesidades especiales de transporte de los ciudadanos ancianos, éstos dependen menos de sus familiares, que pueden vivir a miles de kilómetros y no poder ocuparse de sus necesidades cotidianas. Hace un siglo, para desplazarse, había que valerse de los propios recursos, de la familia o de amigos, pero hoy en día las autoridades pueden prestar ese servicio, y a menudo lo hacen. Los ciudadanos ancianos lo solicitan y los ayuntamientos cuentan con ingresos fiscales para acceder a ello. Además, los ciudadanos ancianos de los Estados Unidos y algunos países más poseen más poder político en muchas localidades que los votantes más jóvenes, porque votan en porcentajes más elevados y porque aumenta ininterrumpidamente el número de personas mayores de 55 años. Por todo ello, las tendencias hacia sociedades formadas por personas de más edad y con más medios aumentan la de los ciudadanos a recurrir a las autoridades en lugar de a sus familias para subvenir a sus necesidades básicas.

Estas circunstancias plantean asimismo peliagudos problemas de equidad. En los países más ricos, los ciudadanos de las localidades con más medios pueden demandar esos servicios municipales más amplios, en tanto que los de las localidades menos ricas, más pequeñas y más aisladas geográficamente no pueden hacerlo. Están especialmente desfavorecidos los que habitan en localidades pobres, los que carecen de familia, amigos o instituciones religiosas en que apoyarse y quienes no han contribuido a un régimen de seguridad social o no han preparado de algún otro modo su jubilación. En el mundo en general, claro está, muchos ciudadanos que no pueden poseer automóviles propios, o ni siquiera bicicletas, durante su vida laboral, no pueden esperar tampoco, desde luego, "viajes gratuitos" a cargo de sus ayuntamientos. Esas personas siguen recurriendo a la familia o los amigos cuando tienen que desplazarse, y este hecho es - además de las tradiciones históricas y culturales- uno de los motivos de que la familia y los amigos sigan siendo elementos esenciales de las culturas de Asia, Africa y América Latina.

Contrastan con las políticas oficiales hacia los ancianos las relativas a los jóvenes, en particular los nuevos planteamientos de la enseñanza que pueden beneficiar a los alumnos y a la sociedad

en general en los decenios venideros. Es útil analizar y comparar las orientaciones respecto de la enseñanza de algunos dirigentes, entre ellos Bill Clinton, Presidente de los Estados Unidos, en los ocho años últimos del siglo XX. Siendo gobernador de Arkansas, en los años ochenta Clinton se esforzó en aumentar la financiación federal y estatal de la enseñanza en su Estado, sobre todo la dedicada a la enseñanza permanente, profesional y de adultos, por considerar que, estando mejor instruida y más calificada profesionalmente, la gente encontraría mejores puestos de trabajo, sería más productiva y pagaría más impuestos. Al mismo tiempo (Greenberg, 1995, págs. 189 y 201 y 202), Clinton se enfrentó a la burocracia del Ministerio de Educación federal, privó de automóviles oficiales a los administradores federales e instituyó un examen de competencia para los profesores de Arkansas, en aplicación de cuyos resultados se despidió a 1.315 de ellos. Los sindicatos de docentes (de Arkansas y del país) condenaron la actuación del gobernador, pero aquella política correspondía a las necesidades que sentían los ciudadanos y sus hijos, por lo que Clinton fue reelegido por amplio margen y fijó lo que acabaría por ser la orientación de la función de las autoridades, basándose en la cual se presentó por dos veces con éxito al cargo de Presidente del país.

Otro tipo de innovación tiene por objeto aumentar la financiación privada de la enseñanza e instaurar unas políticas fiscales que fomenten las aportaciones del sector privado. En muchos países, se aplican deducciones fiscales a las actividades filantrópicas en los campos de la enseñanza, la sanidad y otros. Yendo un paso más adelante, en el plano provincial en el Canadá y otros países, cada vez que el sector privado hace una donación para actividades educativas, las autoridades aportan la misma cantidad, o bien una menor pero proporcional. Estas inversiones pueden reportar grandes beneficios a largo plazo. Gracias a las donaciones, aumenta el índice de autofinanciación de las instituciones públicas que, por ejemplo, pueden abonar los sueldos de los profesores y catedráticos con cargo a los intereses de los fondos donados, en lugar de con los ingresos fiscales corrientes, o conceder becas con cargo a esas donaciones a alumnos brillantes que, sin ellas, no podrán seguir estudios de alta calidad. Las donaciones fomentan la filantropía del sector privado, produciendo intereses durante muchas generaciones por los impuestos percibidos en determinado momento. Esta orientación propicia asimismo una sana emulación entre las instituciones públicas y las privadas, aumentando el nivel de instrucción de todo el país y haciendo que los ciudadanos vivan mejor y compitan más eficazmente en la economía mundial.

Por lo expuesto, en los años próximos la filantropía fomentada por el Estado será objeto de admiración y se copiará en países en que no existe esta orientación, conforme vayan comprendiendo la desventaja competitiva que acarrea. Así, por ejemplo, Prins (1999, pág. 14), desde una perspectiva argentina, ha comparado críticamente su país con otros en los que se fomenta más la filantropía. Este autor observa que se calcula la evasión de impuestos en la Argentina en cerca del 37,8% y que en el país se dedica menos del equivalente de 15 dólares al

año per cápita a actividades filantrópicas. En los Estados Unidos, en cambio, los ciudadanos aportan 552 dólares al año per cápita y 20 millones de franceses hacen aportaciones habituales a ellas, así como la mitad de los suizos. Ante estas cifras, es difícil impugnar la conclusión de Prins de que el no haber conseguido alcanzar niveles suficientes de filantropía en la Argentina es una causa esencial de la pobreza social, las limitaciones culturales, la decadencia científica e incluso la emigración del talento intelectual del país.

Sea como fuere, la filantropía fomentada por el Estado sólo es viable en los países en que existen regímenes fiscales dignos de ese nombre y se controla la corrupción de los funcionarios públicos, pues si se puede sobornarlos para no pagar los impuestos, de nada sirve recompensar con créditos fiscales las actividades filantrópicas. La corrupción socava las rentas públicas, desviándolas a usos privados (y a veces a bancos extranjeros), en los que difícilmente redundarán en beneficio público. Según varios estudios minuciosos (véase Dogan, 1997), la confianza de los ciudadanos en las autoridades es escasísima en muchas partes del mundo, y uno de los múltiples motivos de que así sea es que las autoridades no parecen preocuparse de las necesidades de los ciudadanos y los dirigentes del Estado parecen más interesados en su propio bienestar que en el de sus administrados. Allá donde se promulgan y aplican leyes para combatir la corrupción, donde los ciudadanos creen que la mayoría de los demás paga la parte que le corresponde de la carga tributaria, se puede emplear el régimen fiscal para avanzar hacia otras metas de la sociedad, entre ellas una filantropía con objetivos definidos claramente. Como algunos Estados ya aplican esas políticas y otros no lo hacen, la mayor competitividad mundial, tan patente a finales del siglo XX, resulta una vez más, en cierto sentido, beneficiosa. La emulación que propicia empuja a los Estados en que no existen esos códigos fiscales progresistas a promulgarlos, lo cual redundará en beneficio de toda la sociedad al utilizarse, instruir y criar con más eficacia los recursos humanos de que consta.

El estado en el escenario internacional

La conclusión de la guerra fría y el proceso de mundialización no han influido únicamente en la función de los Estados en el sistema internacional, sino también en la estructura estatal internacional. Como han señalado Rourke y Boyer (1998, pág. 38), el lugar preeminente de los Estados en el sistema internacional ha sido puesto en entredicho últimamente desde dos frentes, uno de ellos externo (transnacionalismo o mundialización) y otro interno (fragmentación). Las fuerzas que propician la integración son la revolución de las comunicaciones, el aumento de la interdependencia económica, la velocidad de los desplazamientos y la integración de las ideas (véase Gaddis, 1991, págs. 103 y 104). Enfrente, las rivalidades étnicas amenazan la unidad de los Estados, como ha puesto de manifiesto el dislocamiento de la Unión Soviética, Yugoslavia y algunos Estados africanos.

Cabe afirmar con fundamento que fue justamente la debilidad de los Estados lo que provocó los problemas más graves de los años noventa. Falk (1995, págs. 212-215), por ejemplo, afirma que "la seguridad aparece asociada cada vez más con la evitación de crisis de los Estados débiles", que en Estados nación como Bosnia, Somalia y Ruanda fue la fragilidad de esas naciones lo que provocó matanzas generalizadas, dilemas de refugiados e intervenciones extranjeras. Mientras que en los primeros decenios del siglo XX se entendía que el poderío militar de los países más poderosos podía protegerlos, tras el final de la guerra fría se plantea una situación diferente: es menester crear capacidades estatales, como en las políticas que promueven el desarrollo económico y alientan a los distintos grupos étnicos a coexistir pacíficamente. Como esas políticas están al servicio de los Estados poderosos, lo mismo que de los débiles, va en interés de ellos perseguirlas.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, otra manera de resolver las hostilidades étnicas y los antagonismos históricos entre Estados es crear uniones económicas como la Comunidad Europea, o zonas comerciales como Mercosur en el Cono Sur de América. En estos casos, los Estados de Europa han renunciado a una mayor autonomía que los países del Mercosur, aunque la autonomía nacional se reduce en alguna medida respecto de los países de ambas zonas. Estos ejemplos apuntan a la reducción de la función del Estado como tal, aunque tanto la Comunidad Europea como el Mercosur son asociaciones entre Estados (véase Mann, 1997, págs. 474 y 486). De igual modo, las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) actúan en nombre de comunidades más amplias, pero extraen sus tropas de los Estados nación. Es probable que el empleo de la fuerza por conducto de las instituciones militares nacionales siga siendo la norma en los primeros decenios del siglo XXI, pero se podrá atemperar sin duda con la diplomacia y políticas multinacionales que reduzcan los conflictos y esfuerzos en los terrenos de la enseñanza, la ciencia y el comercio que hagan hincapié en los beneficios de la cooperación.

Otra tesis acerca de la seguridad afirma que, históricamente, los cambios del entorno internacional de la defensa han influido en la estructura y la eficacia de los Estados, entendiéndose, desde luego, que así seguirá sucediendo en el siglo próximo. Según Desch (1996, págs. 244 a 247), el Estado nación surgió cuando se exigió de "un aparato gubernamental grande y entrometido que obtuviese los ingresos necesarios para sufragar las fuerzas armadas imponiendo tributos a los campesinos, los artesanos urbanos y los comerciantes". Se parte, pues, del supuesto de que, en los últimos siglos, la inseguridad del entorno internacional ha reforzado los Estados modernos al ampliar su ámbito de actuación y su cohesión. Al haber concluido la guerra fría, se plantea el interrogante de si seguirá vigente esta base temprana de la cohesión estatal y, de ser así, en qué forma. Cabe afirmar, por lo menos, que la manera en que se afrontan las amenazas contra la

seguridad seguirá conformando, como hasta ahora, la naturaleza de los Estados y las dimensiones de la comunidad internacional.

Por lo que se refiere a las funciones mundiales de los Estados nación, también es importante qué hacen en su propio territorio. Como señala Pérez Llana (1998, págs. 39 y 40), los Estados seguirán siendo instrumentos esenciales de la regulación y la administración de la interdependencia en el plano internacional, aunque deban renunciar a recursos y prerrogativas en favor de autoridades de ámbito regional, provincias o municipal. El grado de eficacia de las políticas estatales en el desarrollo económico sentará, como hasta ahora, parámetros importantes de su influencia en las relaciones internacionales y contribuirá a fijar los límites de las políticas internas, como las enderezadas a ayudar a sus ciudadanos más necesitados.

Una de las orientaciones más importantes consistirá en mantener el gasto en defensa lo más bajo posible, para disponer de más fondos para la enseñanza, el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos. Naturalmente, es difícilísimo calcular cuáles serán realmente los costos de la defensa. En un informe redactado para el Consejo Internacional de Ciencias Sociales en 1987, por ejemplo, Karl Deutsch (1987, pág. 196) calculó que los gastos en armas de la OTAN podrían aumentar en un 6% al año en términos reales, y que en el año 2010 la Unión Soviética gastaría el 18% de su PIB en armamentos. Ni siquiera Deutsch, puede que el principal analista político de su época, previó el derrumbamiento de la Unión Soviética, el final de la guerra fría y las enormes reducciones de los gastos en armamentos que esos hechos provocaron. Ello no obstante, Deutsch tenía en lo fundamental razón al escribir que había que limitar los gastos militares, lo cual sigue siendo igual de cierto en el siglo XXI que en el XX. Para conseguirlo, los países tienen que coordinar sus esfuerzos mediante una diplomacia meditada, para desarrollar el comercio internacional y vincular entre sí sus economías. y hacer hincapié en sus mensajes educativos y culturales en los beneficios que la paz entraña.

Conclusiones

Pese a la privatización de algunas funciones del Estado en muchos países en los años ochenta y noventa, está demostrado que las funciones del Estado están cambiando en lugar de disminuir. Los ciudadanos desean que el estado nación funciones para atender muchas de sus necesidades, y los dirigentes estatales deben responder a esas demandas, habida cuenta sobre todo de que los regímenes políticos se vuelven más receptivos y participativos en muchas partes del mundo. El Estado sigue interviniendo de manera decisiva en el amplio abanico de programas que buscan agujonear el crecimiento económico, atender las necesidades básicas de los ciudadanos más necesitados, regular el sector privado, conformar las pautas de la migración y la inmigración y garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a la delincuencia. En cada uno de estos

terrenos, unas iniciativas concretas pueden acrecer la eficacia de las políticas estatales, según las políticas que en los diferentes países se apliquen en la actualidad.

La sana competencia entre el Estado y el sector privado en campos como la financiación de la enseñanza puede beneficiar considerablemente a los ciudadanos a largo plazo, por ejemplo, y los incentivos fiscales pueden ser un elemento importante de esas reorientaciones normativas. Ahora bien, antes de afinar el régimen fiscal, habrá que organizarlo de manera que genere los ingresos necesarios, con una amplia participación y límites reales a la evasión y la corrupción. La eficacia de los regímenes fiscales de los diferentes Estados varía considerablemente, por lo que las reformas más adecuadas en un Estado pueden quedar superar las posibilidades de otros. Si se tiene presente la necesidad de que los países adapten las reformas a los resultados obtenidos con la política que siguen, puede que las principales tareas que se habrán de plantear a los Estados en el siglo próximo sean disminuir los conflictos (internos e internacionales), mejorar el nivel de vida (sobre todo, el de los pobres) y regular el sector privado para maximizar su productividad.

En la esfera internacional, como los Estados siguen buscando la seguridad, las estrategias futuras idóneas consistirán más en la acción colectiva y la diplomacia que en la acumulación gravosa de ejércitos nacionales. Entre las opciones preferibles están la disminución de los obstáculos al comercio, la reducción del endeudamiento nacional e internacional, la reducción asimismo de las tensiones étnicas y frenar el gasto en defensa. Cada una de estas orientaciones puede arrojar beneficios en la política interna e internacional, pero serán los dirigentes de los Estados nación quienes adoptarán (o rechazarán) esas disposiciones. En este sentido, el Estado nación parece destinado a perder lentamente sus prerrogativas en los próximos decenios.

Así pues, hablando en términos generales, el mejor consejo que cabría dar a propósito de la reforma del Estado sería la reciente advertencia de Acuña y Tommasi (199, pág. 22) de que hay que "desconfiar de los planes: no existen reformas universalmente necesarias". Esta actitud pragmática se dirige a los administradores de la cosa pública lo bastante inteligentes como para apreciar los problemas actuales de sus ciudadanos, lo suficientemente creativos como para hallar soluciones practicables y lo bastante flexibles como para colaborar con los miembros de la sociedad civil en la puesta en práctica de estrategias de reforma. Los rasgos de inteligencia, creatividad y flexibilidad han sido desde hace mucho distintivos de los mejores dirigentes del Estado nación y lo serán en el futuro, conforme sigan evolucionando las funciones del Estado nación.

Traducido del inglés

Referencias

Acuña, C. y M. Tommasi, 1999. "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America." Inédito.

Bean, C. y E. Papadakis, 1998. "A Comparison of Mass Attitudes towards the Welfare State in Different Institutional Regimes, 1985-1990," *International Journal of Public Opinion Research*, 10, págs. 211-236.

Bobbio, N., 1989. *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*, traduc. P. Kennealy. Minneapolis. University of Minnesota Press.

Bruel, J., 1996. "Borrowing Experiences from Other Countries," en *New Ideas, Better Government*, comp. por G. Davis y P. Weller. St. Leonards. Allen & Unwin.

Carr, D., I. Littman, y J. Condon, 1995. *Improvement Driven Government: Public Service for the 21st Century*. Washington, D.C., Coopers & Lybrand.

Clough, M., 1999. "Reflections on Civil Society." *The Nation*, 22 de febrero.

Desch, M., 1996. "War and Strong States, Peace and Weak States?" *International Organization*, 50, págs. 237-268.

Deutsch, K., 1987. "Peace, Violence and War from the Viewpoint of Cybernetics and Computer Modeling", en *The Quest for Peace: Transcending Collective Violence and War among Societies, Cultures and States*, comp. por R. Väyrynen. Londres. International Social Science Council and Sage Publications.

Dogan, M., (comp.), 1997. *When People Lose Confidence*. Número especial de *Studies in Comparative International Development* 32, págs. 3-160.

Falk, R., 1995. *On Humane Governance: Toward a New Global Politics*. University Park. The Pennsylvania State University Press.

Gaddis, J., 1991. "Toward the Post-Cold War World," *Foreign Affairs* 70, págs. 102-122.

Greenberg, S., 1995. *Middle Class Dreams: The Politics and Power of the New American Majority*. Nueva York. Times Books.

Inglehart, R., 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton. Princeton University Press.

Madrid, R., 2000. "Understanding the Wave of Pension Reforms," *International Social Science Journal*, 163.

Mann, M., 1997. "Has Globalization Ended the Rise of the Nation-state?" *Review of International Political Economy*, 4, págs. 472-496.

Margalit, A., 1996. *The Decent Society*. Cambridge. Harvard University Press.

Mayor, F., 1995. *The New Page*. París. UNESCO.

Pérez Llana, C., 1998. *El regreso de la historia: La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana/Universidad de San Andrés.

Phelps, E., 1997. *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*. Cambridge. Harvard University Press.

Prins, A., 1999. "Nuestro pobre individualismo", *La Nación*, 2 de abril.

Rourke, J. y M. Boyer, 1998. *World Politics: International Politics on the World Stage*, Brief. n.p. Dusk/McGraw-Hill.

Soros, G., 1999. *La crisis del capitalismo global: La sociedad abierta en peligro*, traduc. F. Chueca. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.

Tanzi, V., y K. Chu, comps., 1998. *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge. MIT Press.

"The Future of the State," 1997. *The Economist*, 20 de septiembre, págs. 1-48.

Wang, X., 1999, "Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanisms, and Limits," *Comparative Politics* 31, págs. 231-249.