
La política como resultado y los retos y transformaciones del estado

Guía de lectura

PID_00278260

Francisco Beltrán Adell

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Francisco Beltrán Adell

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por el profesor: Mikel Barreda Díez

Primera edición: febrero 2021
© de esta edición, Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC)
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Autoría: Francisco Beltrán Adell
Producción: FUOC
Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita del titular de los derechos.

Índice

1. Las políticas públicas.....	5
2. Continuidad y cambio en la política.....	9
3. Gobernabilidad y gobernanza.....	10
4. Las funciones del estado en un contexto global.....	13
5. Globalización.....	15
6. Restricciones globales y derechos humanos.....	17
7. Estado y soberanía.....	19
8. ¿Vaciamiento del estado?.....	21
Bibliografía.....	23

1. Las políticas públicas

Una vez visto el contexto político y los actores que intervienen en la política, el módulo «La política como actividad (III): los resultados» se centra en el estudio de los resultados: las políticas públicas.

Peters define las **políticas públicas** «como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o mediante agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de la ciudadanía» (citado por Pallarés, 1988, págs. 142-143). Se trata de cualquier decisión que tome un órgano de gobierno, que puede ser de acción, por ejemplo, crear un mercado municipal o diseñar un proyecto de acogida a las personas inmigradas; como de no acción, como por ejemplo no realizar propuestas de mejora del barrio antiguo después de haber valorado su necesidad y oportunidad política.

La ciencia política ha optado por analizar las políticas públicas como un proceso, lo que permite diferenciar distintas **fases** y estudiarlas de forma aislada, aunque se encuentren todas ellas interrelacionadas.

Existen distintas propuestas en el momento de delimitar las fases que constituyen una política pública, pero todas ellas siguen un mismo hilo conductor con pequeñas matizaciones, según los elementos a los que se les da mayor importancia. Es posible resumir las etapas de la siguiente manera: identificar los problemas, formular propuestas políticas alternativas, legitimar las políticas, implementarlas y evaluarlas. Joan Subirats sintetiza las diferentes actuaciones que se producen en cada fase con las siguientes palabras:

«Percepción y definición del problema; intereses afectados; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de “tema” que se debe incluir en el programa o agenda de los poderes públicos; formulación de una solución o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos y prioridades; apoyo político, presupuestario y administrativo a la solución propuesta; implementación o puesta en marcha de la política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de la política».

Joan Subirats (1989, pág. 42)

Para evitar caer en el error de considerarlo un proceso lineal con etapas claramente diferenciadas se afirma que la figura que resulta de este proceso es un **círculo**. Se quiere dar a entender que la política no tiene ni un inicio ni un fin preciso.

El punto de partida de cualquier política es la introducción del tema en la **agenda política o institucional**, es decir, que el órgano responsable asuma que un determinado tema es de su responsabilidad política.

Violencia de género

Por ejemplo, la violencia de género siempre ha existido, pero se puede indicar el momento histórico en el cual las administraciones públicas consideran que no se trata de un problema interno de las familias, sino de un problema social y político sobre el cual se tiene que intervenir. Este momento es el que determina el inicio de la política pública y se conoce como la introducción en la agenda política o institucional.

Una vez se ha aceptado que se trata de un hecho social con relevancia política se pasa a la **definición política del problema**. Todos los problemas políticos son artificiales porque dependen de la interpretación que se realice de los hechos objetivos. Esta artificialidad se puede ver más claramente mediante un ejemplo, la prostitución, el hecho objetivo lo conocemos, pero los distintos partidos políticos lo definen de formas distintas, en algunos casos como un problema de orden público, en otros casos como un problema de falta de seguridad y derechos para las trabajadoras sexuales, en otros como un problema de moralidad. Definir el problema implica realizar una opción, que será el resultado de los equilibrios existentes entre los distintos actores que se vean afectados o intervengan en la política y del poder que ellos tengan o puedan lograr.

Una vez definido el problema se tendrá que decidir qué **estrategia política** es la mejor para lograr el objetivo fijado con base en la definición realizada, es la fase de la decisión política. Existen distintos **modelos de toma de decisiones**, que buscan responder al **grado de control** que tiene el decisor de la situación y de su entorno.

- El **modelo racional** planteado por H. Simon (1957) considera que el grado de control es muy elevado y que las decisiones responden a un decisor que opta por la mejor alternativa, basada en el conocimiento total de las posibilidades de actuación y los efectos de cada una de estas actuaciones.
- El mismo autor pone en evidencia las limitaciones de este modelo y plantea el **modelo de la racionalidad limitada**, que ya no busca la «mejor solución», sino una solución suficientemente satisfactoria.
- En tercer lugar, tenemos el **modelo incremental**, diseñado por Lindblom (1959) y que busca una política que asegure el acuerdo de los distintos intereses presentes, que en muchos casos equivaldrá a realizar pequeños cambios en las políticas que ya existen y que tienen resultados satisfactorios.
- Y en último lugar, el **modelo del *garbage can* o cubo de la basura** (March-Olsen), que considera que las políticas son consecuencia de la coincidencia

casual entre problemas que buscan soluciones y soluciones que buscan problemas.

La siguiente fase es la de la **implantación o implementación de la política**, que consiste en su puesta en marcha y realización. Se presentan dos modelos ideales conocidos como el **modelo Top-down** o de arriba a abajo y del **modelo Bottom-up** o de abajo a arriba. El primer modelo se caracteriza por diferenciar claramente la esfera política (quién decide) y la esfera administrativa (quién ejecuta) de una política. Se considera que la implementación es el resultado de una relación jerárquica, unidireccional y lineal en la que la clase política toma las decisiones y el personal técnico las ejecuta, sin que exista ningún retorno o trabajo conjunto, el que puede comportar graves problemas de eficiencia y eficacia de la política. El segundo modelo centra los problemas de la implementación en las modificaciones que tienen que realizar el personal de ventanilla (que atiende directamente a la ciudadanía) para adaptar las decisiones originales a las necesidades, características y contextos locales. Se trata de un proceso circular que se caracteriza por la presencia de relaciones recíprocas de poder y de negociación.

Ejemplos de implementación de ambos modelos

Un ejemplo de implementación a través del modelo Top-down sería el de un ayuntamiento que ha decidido a nivel de equipo de gobierno que las personas ancianas que quieran descuentos en las tasas municipales tienen que presentar la solicitud en persona y sin dar la posibilidad de delegar. Las personas que trabajan en la Oficina de Atención a la Ciudadanía se ven obligadas a llevar a cabo la propuesta sin poder realizar ningún cambio o modifica. El mismo caso desde un enfoque Bottom-up permite a las personas que realizan la atención directa poner de manifiesto los problemas de movilidad que tienen las personas ancianas y por lo tanto la necesidad de permitir otras vías para presentar la solicitud. El diseño del proceso de implementación de la política se realiza conjuntamente entre el personal político y técnico.

La **evaluación de la política** es una fase que se realizará después de su implementación para conocer su grado de éxito o fracaso, además de poderse realizar en cualquier momento como instrumento para adaptar la política a cualquier cambio que se produzca en los actores o en el contexto o en los recursos a disposición. La evaluación tiene que servir para mejorar o perfeccionar la política, para recapitular y poder rendir cuentas y para conocer y aprender como instrumento para la mejora de políticas futuras. La evaluación se puede centrar en el diseño (analiza y valora como ha sido formulada la política, su conceptualización); en el proceso (analiza y valora la puesta en marcha); y en los resultados (analiza y valora los productos de la política y los efectos provocados por estos). Una vez se ha evaluado la política se tiene que decidir su futuro, que puede ser de continuidad, de reformulación o de finalización.

En todo el proceso de la política pública intervienen una serie de **actores** tanto gubernamentales como no gubernamentales que interactúan entre ellos. Esta relación puede responder a una **visión lineal**, en primer lugar, los grupos de interés y los partidos políticos, y después el parlamento y el ejecutivo. La segunda propuesta se llama «triángulo de hierro» entre tres actores: grupos de

Lectura recomendada

En relación con la cuestión de las políticas públicas vale la pena leer en el manual coordinado por Mikel Barreda y Leticia M. Ruiz Rodríguez, especialmente el capítulo de María Bustelo y Emanuela Lombardo. Las autoras analizan la política desde una perspectiva de género, las teorías y movimientos feministas, la representación y las estrategias igualitarias en materia de género:

Bustelo, M.; Lombardo, E. (2016). «Género y política». En: Barreda, M.; Ruiz Rodríguez, L. M. (coords.). *Análisis de la política. Enfoques y herramientas de la ciencia política* (págs. 439-461). Barcelona: Huygens.

interés, representantes parlamentarios y directivos burocráticos. El tercer modelo se conoce como «red», que se caracteriza por reconocer la presencia de un gran número de actores con relaciones multilaterales entre ellos.

2. Continuidad y cambio en la política

En segundo lugar, el módulo «La política como actividad (III): los resultados» analiza el impacto de la política, que siempre se plantea en términos de **continuidad** o de **cambio**. La primera gran diferencia se realiza entre los cambios que se producen siguiendo las reglas vigentes, que se dan en un **contexto de continuidad** (cambio en el gobierno del país porque otro partido ha ganado las elecciones), y los cambios que producen una **ruptura de la continuidad política** porque se desarrollan al margen de las reglas del juego (cambio en el gobierno por un golpe de estado).

El cambio puede darse como resultado de fenómenos políticos y contingentes (la desaparición de un líder, una derrota militar, una revolución, el colapso de un régimen), como consecuencia de mutaciones culturales (el cambio progresivo de los valores sociales acaba transformando el entorno político y social y sus instituciones), o bien por las transformaciones materiales de la sociedad (por ejemplo la evolución tecnológica, mejoras en los sistemas de producción y acumulación, industrialización, tercerización de la economía).

Se presentan dos modalidades de cambio teniendo en cuenta su desenlace y la manera en que se desarrolla: la **reforma** y la **revolución**. Una revolución implica la transformación radical de las estructuras económicas, sociales y políticas, sustituye a los grupos sociales dominantes, acaba con instituciones y da lugar a otras nuevas, y altera la forma en que se legitima la autoridad y los valores que la sustentan. Es un cambio absoluto con un ritmo acelerado y que tiene consecuencias para todos los aspectos de la vida colectiva. La reforma, por el contrario, implica un proceso de cambio gradual y limitado, a un ritmo más pausado y por etapas.

3. Gobernabilidad y gobernanza

En tercer lugar, el módulo «La política como actividad (III): los resultados» presenta dos conceptos esenciales para entender los resultados de la política: la gobernabilidad y la gobernanza.

La **gobernabilidad** es el objetivo de toda actuación política y todo sistema político. La gobernabilidad tiene que ver con el intento de alcanzar una cierta estabilidad política al tiempo que se intentan resolver los principales conflictos sociales. Por este motivo es importante detectar los síntomas de una crisis de gobernabilidad, en primer lugar, la constante substitución del gobierno, que por sí sola no se puede considerar causa de ingobernabilidad, pero sí que lo es cuando se da junto con un bajo rendimiento de la acción de gobierno, es decir, con una incapacidad de resolver o evitar conflictos mediante las políticas públicas.

Casos de gobernabilidad e ingobernabilidad

Debido, entre otros factores, a sus sistemas electorales radicalmente proporcionales y a sistemas de gobierno que, por lo mismo, suelen ser coaliciones de varios partidos, los gobiernos de los países nórdicos –Noruega, Dinamarca, Suecia, Finlandia– suelen cambiar con frecuencia y rara vez una misma configuración del ejecutivo agotará la legislatura sin cambios sustanciales en las carteras asignada a cada partido de la coalición. Esta escasa estabilidad de los ejecutivos nórdicos podría considerarse como un ejemplo de ingobernabilidad, pero lo cierto es que el sistema político no deja de proveer servicios y de llevar a cabo los programas que han suscitado apoyo electoral, su administración pública no se resiente de los cambios en su funcionamiento diario, y los ciudadanos de estos países se suelen mostrar satisfechos con el funcionamiento del sistema político. En este caso no se podría hablar de ingobernabilidad pese a la inestabilidad gubernamental.

Italia es otro país que observa una fuerte volatilidad en la composición de sus ejecutivos –se calcula que cada gobierno italiano desde la posguerra ha durado de media nueve meses– pero, al contrario que en el caso de Escandinavia, ese constante barajar las cartas de nuevo que supone el ejercicio de gobierno en Italia lleva a interrupciones y retrasos en la aplicación de las políticas públicas, redundando en la ineficiencia de la administración y contribuye a un estancamiento político que, a su vez, impacta en la provisión de servicios públicos y en el funcionamiento del estado. En este caso las constantes sustituciones del gobierno sí podrían estar contribuyendo a la ingobernabilidad del país.

Otro posible ejemplo de ingobernabilidad puede ser el de Estados Unidos en la actualidad, con una sociedad polarizada y con pocas áreas de acuerdo entre unos grupos y otros, que enfrenta retos como unas relaciones crispadas entre los grupos raciales que la componen como no ocurría desde las revueltas por los derechos civiles de la década de 1960, con una seria crisis de salud pública por los estragos de la Covid-19 que su sistema político y sanitario no parece poder atajar –sumados a una previa crisis por el abuso de opiáceos que se convirtió en la primera causa de fallecimientos en diversas zonas del país–, y con una parálisis legislativa y ejecutiva en las principales instituciones del gobierno, fruto de un poder ejecutivo y un poder legislativo dividido y polarizado, causa y reflejo a su vez de la polarización social del país.

La **gobernanza**, en cambio, es un concepto que se encuentra más relacionado con el proceso de la creación de las políticas públicas, que en los resultados que se obtengan. La *governance* (palabra inglesa que da origen al concepto de gobernanza) o el gobierno en red implica un sistema de gobierno mediante la participación de distintos actores en el marco de redes plurales, lo que comporta una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno y la utilización de nuevos instrumentos.

La red participativa de gobernanza responde a tres características:

- 1) La **no-existencia de un centro jerárquico** capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista.
- 2) La **interdependencia**, lo que implica que no se trate solamente de pluralismo, de introducir nuevos actores, sino de establecer dependencias mutuas entre ellos en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y lograr ciertos resultados.
- 3) Una cierta **institucionalización**, entendida como la existencia de algún nivel de estabilidad y establecimiento de rutina.

Ejemplos de gobernanza

La política de cooperación al desarrollo catalana es un ejemplo de gobernanza en la medida que tanto la Generalitat como los actores de la sociedad civil catalana (principalmente ONG, pero también organizaciones empresariales y sindicales, entre otras) participan conjuntamente en la definición de los grandes objetivos estratégicos, así como en la ejecución de esta política (por ejemplo, en el momento de definir la estrategia de cooperación catalana en Colombia y el tipo de actuaciones que se llevarán a cabo).

Otro ejemplo de gobernanza lo tenemos en el Acuerdo de París contra el Cambio Climático (2015). Un acuerdo global como este no solo requirió para su entrada en vigor de 55 países (representando al menos el 55 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero) que lo ratificaran formalmente, sino de previas negociaciones formales e informales que implicaron a gobiernos, organizaciones internacionales, la Unión Europea, grupos locales y globales de defensa del medioambiente, universidades y paneles científicos internacionales, organizaciones económicas, de consumidores y activistas por la justicia social, medios de comunicación, líderes de opinión y personajes públicos, incluyendo personalidades del cine y celebridades. Todos estos actores desempeñan un papel mayor o menor en una trama o red de negociación e influencia mutua y constante que fructifica en última instancia en un acuerdo global como este.

Vídeos recomendados

Las presentaciones en vídeo del profesor Mikel Barreda sobre los conceptos de *governabilidad* y *gobernanza* (UOC, 2016), que tenéis entre los recursos web de la actividad, aclaran en gran medida los aspectos más complejos de estos conceptos:

«Gobernabilidad y gobernanza: apuntes conceptuales (1)» (2016), presentación de Mikel Barreda. UOC.

«Gobernabilidad y gobernanza: apuntes conceptuales (2)» (2016), presentación de Mikel Barreda. UOC.

Lectura recomendada

Otro texto del profesor Barreda, os puede ser útil también. El profesor Barreda aborda aquí el rendimiento de las instituciones democráticas y presta especial atención al concepto de *governabilidad* y a la medición de la calidad de la democracia. Encontraréis el texto entre la bibliografía complementaria de la actividad:

Barreda, M. (2016). «El rendimiento institucional de las democracias». En: Mikel Barreda; Leticia M. Ruiz Rodríguez (coords.). *Análisis de la política. Enfoques y herramientas de la ciencia política* (págs. 509-526). Barcelona: Huygens.

4. Las funciones del estado en un contexto global

A continuación, nos detendremos en los principales conceptos del módulo «Retos y transformaciones actuales del Estado» para delimitar su alcance y contornos, y los acompañaremos de algunos ejemplos para ilustrarlos mejor.

Las unidades anteriores han tratado extensamente la definición, composición y actividad dentro del Estado moderno. El módulo realiza una síntesis de las **funciones del Estado** soberano en tres grandes áreas: **seguridad de sus ciudadanos, seguridad económica y social, y asegurar la buena marcha de la economía**, para ponerlo en su contexto internacional actual.

Como se indica en los materiales, la definición de lo que deben hacer los Estados, es decir, sus funciones, es uno de los temas más controvertidos del pensamiento político. El Estado moderno nació con unas funciones mínimas de control de un territorio y una población determinada. Con el tiempo, sus funciones fueron extendiéndose a nuevas responsabilidades económicas y, con el llamado Estado del bienestar, también, y sobre todo, sociales. El último módulo de los materiales de la asignatura hace un repaso al estado actual de estas funciones ampliadas, para, a continuación, señalar los límites a los que se ven expuestos debido a los cambios a nivel internacional y la aparición de nuevos fenómenos económicos, sociales y políticos.

Un concepto clave para entender cómo estas transformaciones afectan al Estado-Nación es el de **soberanía**, cuyo origen histórico se encuentra en el Tratado de Westfalia. Un Estado es soberano porque su poder es superior a cualquier otro poder en su territorio. Según Max Weber, el Estado soberano es aquel que reclama para sí el monopolio de la fuerza dentro de su territorio. Su origen se fecha en el citado tratado firmado en 1648, con el cual se puso fin a la guerra de los treinta años, instaurando el principio *cuius regio, eius religio* –la religión del rey es la religión de su reino– es decir, la religión del rey definiría a partir de ese momento la religión de la población en el territorio del reino. Esto marca un antes y un después en el poder del príncipe o rey sobre su territorio, pues se extiende al ámbito religioso, legitimador último de su poder.

Controversias sobre soberanía dentro de la UE

Para paliar las consecuencias de la crisis migratoria que afectó a la Unión Europea alrededor de 2015, que dejó a Europa con un desproporcionado número de demandantes de asilo concentrados en unos pocos países fronterizos –Italia, Grecia...–, la Comisión Europea diseñó un plan de realojamiento de aquellos entre todos los miembros de la Unión. Los países del llamado Grupo de Visegrado –Polonia, Hungría, Eslovaquia y República Checa– se negaron a admitir su cuota de refugiados a pesar de que el plan había sido aprobado por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros europeo. Estos países alegaban que la UE no podía decidir quién podía convertirse en residente de aquellos, y

que solo esos países, en ejercicio de su soberanía nacional, podían tomar tal decisión. Es cierto que las decisiones respecto a quién puede ser miembro de una comunidad política (ciudadano o residente permanente o temporal) son clave para poder hablar de soberanía nacional, pero el conflicto residía en que las políticas de la Unión Europea obligan a todos sus miembros (es un club de soberanía compartida), como destaca la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de abril de 2020, en su fallo contrario a la decisión de Hungría y Polonia de no aceptar refugiados.

Fuente: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0715>>

5. Globalización

El contexto internacional está dominado por el fenómeno de la **globalización**, definida como «la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde los culturales a los penales, del financiero al espiritual».

Tres corrientes principales explican de manera diferente la relación entre el Estado y la estructura de «transformaciones interconexiones y flujos globales»: los **hiperglobalizadores** –que argumentan que el mundo está sujeto a la disciplina del mercado global–, los **escépticos** –que no creen que la interconexión sea absoluta ni determinante–, y los **transformacionalistas** –que aceptan los cambios profundos de un mundo más interconectado, pero ven nuevas oportunidades para los Estados. En todo caso, es evidente que los Estados ya no tienen control sobre todo lo que afecta su soberanía y sus funciones.

El concepto de *globalización* es esencial para entender los cambios sufridos por el Estado moderno y las transformaciones económicas, socioculturales y políticas actuales. Ante todo, la globalización se entiende como un proceso, y no como un fenómeno estático. La globalización es una evolución en las interconexiones a nivel global. Su definición y sus efectos son, sin embargo, temas mucho más controvertidos. Los materiales presentan **tres corrientes** que engloban una gran variedad de autores. Esta, como todas las clasificaciones, tiene sus límites. Hay autores que tienen visiones que son compatibles con más de una de estas corrientes, o su posición es ambigua. De todas formas, es una clasificación útil para situar las diversas opiniones sobre los efectos de la globalización. Desde los que ven ella un proceso de completa transformación hasta los que creen que sus efectos son limitados, pasando por aquellos que creen que los actores tradicionales –sobre todo los Estados– pueden buscar nuevas maneras de actuar en un mundo globalizado sin desaparecer o transformarse radicalmente.

Un debate importante es el de las características substanciales del proceso de globalización, es decir su **contenido**. Numerosos autores argumentan que la globalización es más que nada un **proceso de americanización**, a través del cual el modelo económico, político y la cultura americanos se extiende por el mundo entero homogeneizando el planeta, apoyado en gran medida por el poder militar de los Estados Unidos –como dice el teórico de las relaciones internacionales Kenneth Waltz, «bajo la protección del poder militar americano, la globalización se extiende sin cesar» (Kenneth, 1999). Pero nos deberíamos preguntar si esto solo es una fase de un proceso en constante evolución, pues

otras culturas y países no son elementos pasivos y estáticos, como tampoco lo es Estados Unidos. La globalización provoca una reacción que transforma el proceso y a su proclamado origen, Estados Unidos.

6. Restricciones globales y derechos humanos

En este mundo interconectado y globalizado, los estados se ven afectados por restricciones globales. En **seguridad**, con la aparición de nuevas fuentes de conflicto, como la lucha por los recursos naturales, las migraciones o el terrorismo, lo que significa un reforzamiento de las instituciones multilaterales frente al coste creciente de las políticas de defensa nacionales, un crecimiento de la vulnerabilidad de estados a crisis regionales, el fin de la exclusividad militar de las amenazas a los Estados, y la sistematización de la seguridad global. En **economía**, el mercado global, en proporciones e intensidad históricamente inéditos, tiene un fuerte impacto en la gestión estatal de la economía, tanto en sus decisiones e instituciones, como en la distribución y estructura económicas. En **medioambiente**, la transformación en la escala de los problemas medioambientales –de local o nacional a global– y la necesaria colectivización de las soluciones tienen también impactos decisionales, institucionales, distributivos y estructurales. Por su parte, los **movimientos migratorios** han aumentado en extensión, intensidad, rapidez e impacto, esto tiene consecuencias en la seguridad de las fronteras estatales, haciendo imposible para muchos Estados detener los flujos ilegales y, consecuentemente, internacionalizando las políticas migratorias. Además, estos flujos tienen importante efectos económicos y culturales en los países de acogida. Finalmente, en el campo de los **derechos humanos** la concepción actual de la legitimidad y soberanía estatal que integra valores democráticos comunes y el respeto a un conjunto básico de derechos humanos ha permitido la definición de un derecho de injerencia por encima de la estructura westfaliana de los estados soberanos.

La soberanía de los Estados se ha visto especialmente limitada en los últimos tiempos a causa del proceso de globalización y nuevos fenómenos económicos, socioculturales y políticos. Las denominadas **restricciones globales** son elementos que restringen la acción del Estado, y por ende sus funciones tal como son definidas en la primera parte del módulo. En esta parte de los materiales, vemos como los conceptos de *funciones del Estado*, *soberanía* y *globalización* convergen al examinar los efectos de la esta última, entendida en su concepto más amplio, incluyendo cambios en los movimientos migratorios y en la definición de los derechos humanos a nivel internacional.

Si bien el módulo divide estas restricciones globales entre varios apartados, es importante tener en cuenta que:

1) no es una lista exhaustiva –por ejemplo no se incluyen los cambios tecnológicos que han permitido la emergencia de nuevos centros de influencia política como Google basados en la apertura de la información–, y

2) no es exclusiva, es decir, los movimientos migratorios o los cambios en la escala de los problemas medioambientales son, por ejemplo, también nuevos problemas de seguridad, etc.

Es importante que el estudiantado tenga una perspectiva abierta respecto a estas nuevas (y ya no tan nuevas) **limitaciones de la soberanía del Estado**, pues son diversas y en continuo cambio.

7. Estado y soberanía

En este contexto, la soberanía estatal se ve reducida en sus vertientes económica y política. La **soberanía económica** ha perdido muchos de los instrumentos que antes tenía para proteger la economía nacional en beneficio de organismos económicos internacionales, aunque gran parte de la actividad económica es nacional y los estados pueden desarrollar nuevos instrumentos para afrontar estos cambios. La **soberanía política** se ve afectada por la pérdida de capacidad del Estado para regular gran parte de la actividad de sus ciudadanos y la emergencia de nuevos organismos supranacionales que han adquirido parte de sus competencias; además, en el caso de los Estados fallidos esta pérdida de soberanía se hace más evidente. Sin embargo, el Estado sigue siendo una institución importante y las nuevas transformaciones globales le han dado nuevas funciones y objetivos.

De nuevo nos topamos con el concepto de *soberanía*. En este caso se divide en dos: la soberanía económica y la soberanía política.

La primera, la **soberanía económica**, hace referencia a la autoridad que ejerce el Estado sobre el desarrollo y actividad económica dentro de su territorio. Incluye tanto la parte más básica de la economía como pueden ser los meros intercambios comerciales, como el bienestar económico de sus ciudadanos.

Los procesos de transformación económica que emergen después de la Segunda Guerra Mundial y se intensifican con la caída del muro de Berlín, dejan al Estado cada vez más débil respecto a otros actores tanto públicos como privados:

1) **Organizaciones internacionales** como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional son por un lado instrumentos de los Estados para controlar estos cambios a nivel global (esto se acordaría con la visión transformacionista de la globalización), pero por otro lado quitan poder económico al Estado como unidad política, pues van adquiriendo más poder e influencia en el ámbito económico (como argumentarían los autores de la hiperglobalización).

2) **Nuevos actores internacionales** en la forma de multinacionales, bancos y otras empresas financieras han adquirido instrumentos de poder económico durante las tres últimas décadas, con la liberalización de los mercados financieros y la expansión comercial de grandes empresas a nivel global.

La **soberanía política** es la que se refiere, en su dimensión más básica, al monopolio de la violencia al que hace referencia Max Weber. Surge de la legitimidad política que tiene la organización política del Estado para ejercer poder sobre una población dentro de un territorio determinado. Este poder se ejerce a través de instituciones políticas de diversa índole y función.

Los nuevos cambios están afectando de manera importante a la capacidad de estas instituciones para ejercer este poder soberano. Por un lado, los procesos de integración y devolución local y regional están afectando seriamente esta soberanía política. Además, la redefinición de los derechos humanos a favor del individuo respecto al Estado violador de estos derechos quita poder político a este Estado frente a la comunidad internacional representada por las Naciones Unidas. Finalmente, existen Estados fallidos que han perdido toda capacidad de mantener su organización como entidad soberana en su territorio.

Soberanía nacional y restricciones supraestatales

De nuevo Hungría y Polonia nos sirven para ilustrar los límites de la soberanía nacional en el mundo contemporáneo, ya que en noviembre de 2020 estos dos países han bloqueado la aprobación del nuevo presupuesto de la Unión Europea en protesta por la aplicación de una nueva cláusula que vincula las ayudas comunitarias a los estados miembro al respeto por la separación de poderes y por el estado de derecho. Hungría y Polonia alegan que tal cláusula supone una violación de su soberanía nacional y que la Comisión Europea no tiene legitimidad para decidir sobre este tipo de asuntos, que ellos consideran internos, mientras que la Comisión replica que todos los estados miembros de la UE tienen que cumplir con unos estándares mínimos de calidad democrática.

Fuente: <<https://www.politico.eu/article/eu-in-crisis-over-hungary-poland-budget-hold-up/>>

8. ¿Vaciamiento del estado?

Todas estas transformaciones relativizan la soberanía y actividad estatal, y las restricciones que sufre hacen que **el Estado pierda espacio político y económico** frente a otras organizaciones y alternativas. Se puede observar, entonces, un posible **vaciamiento del Estado**. Este presunto vaciamiento tiene una dimensión vertical –con la integración regional como el proceso de integración europeo, o la descentralización regional y fortalecimiento local– y una dimensión horizontal –con la liberalización y desregularización económicas en favor del mercado. Esta retirada del Estado da espacio a nuevas alternativas de organización política como la gobernanza, que define «el poder público poniendo menos énfasis en la idea de autoridad exclusiva y más en los consensos con la ciudadanía o el mercado y con los múltiples niveles territoriales de gobierno más pequeños o más grandes que el Estado».

Si bien se ha hablado de restricción a las funciones del Estado y limitación de la soberanía del Estado, el concepto de *vaciamiento de Estado* da un paso más allá en el examen de los efectos de las transformaciones globales y los nuevos retos a los que se enfrenta el Estado. Procesos concretos de integración regional y descentralización regional y local, junto con medidas políticas, económicas y legislativas a favor de la liberalización y desregularización de los mercados y la actividad económica en general han literalmente quitado espacios de poder e influencia a la unidad política tradicional desde la Paz de Westfalia: el Estado. Esta pérdida es la que se identifica como vaciamiento.

Es **vaciamiento vertical** cuando afecta a la estructura política jerárquica del estado, a través de la cual este ejerce poder sobre sus ciudadanos dentro de su territorio.

El estado en esta estructura ha sido tradicionalmente la cúspide de la pirámide jerárquica, la organización desde la que se originaban toda la reglamentación de la sociedad. Con la integración europea, los estados europeos conceden con casi total irrevocabilidad esta posición a una estructura supranacional: la Unión Europea. Con la descentralización regional y local, permiten que unidades políticas regionales y locales tengan la última palabra en una serie más o menos explícita de competencias, que anteriormente eran exclusivas del estado.

Un ejemplo de vaciamiento vertical del estado

Un caso que ejemplifica una controversia relacionada con el vaciamiento vertical del estado, en concreto la descentralización regional, es el de la respuesta española a la crisis de la Covid-19 en la primavera de 2020. Las competencias sobre atención sanitaria en España están transferidas a las Comunidades Autónomas. El sector está tan descentralizado que las funciones del ministerio de sanidad son mínimas frente a las de las CC.

AA. Cuando la crisis de la Covid-19 golpea a España no existe un organismo que pueda coordinar y optimizar la respuesta sanitaria en todo el territorio del estado, sucediéndose episodios de descoordinación e ineficiencia en la lucha contra un virus que se desplaza fácilmente por todo el territorio de consecuencias dramáticas en términos de contagios y muertes evitables. De este caso, no obstante, no hemos de deducir que la descentralización del poder sea negativa en sí, sino más bien que la descentralización de las instituciones debe ir acompañada del mantenimiento o creación de órganos que puedan coordinar a aquellas en caso de crisis u otras situaciones en las que se necesiten actuaciones conjuntas a un nivel mayor. Este aspecto guarda una estrecha relación con la cuestión de la gobernanza que hemos visto anteriormente.

Es **vaciamiento horizontal** cuando son los actores privados los que adquieren espacios de poder en funciones o actividades sobre las que el Estado tiene control.

La liberalización y la desregularización de las actividades económicas han permitido la entrada de actores privados en espacios monopolizados por instituciones o empresas estatales, además han creado un entorno en el que ha sido posible la creación de nuevas actividades y funciones que no existían antes de la liberalización, por ejemplo nuevas actividades financieras o Internet. La **liberalización** se refiere a las medidas destinadas a la obertura de un espacio de actividad económica a otros actores que no sean el Estado o entidades de propiedad pública. Principalmente, se ha concretado en las privatizaciones de empresas estatales, obertura de los monopolios (transportes, energía, comunicaciones...) o la creación del mercado de moneda internacional. La **desregularización** se refiere a las medidas destinadas a la eliminación de controles y requerimientos para ejercer una actividad económica, como por ejemplo se hizo en el mercado financiero, eliminando requisitos para la prestación e intercambio de crédito, o en el mercado de las comunicaciones, con la actividad de las emisoras de radio o televisión. Si bien liberalización y desregularización son dos procesos diferentes, van frecuentemente de la mano, pues la liberalización necesita en muchos casos de medidas de desregularización para ser efectiva, y la desregularización suele provocar una liberalización del mercado anteriormente regulado. De ahí que puede haber una confusión conceptual entre ambos conceptos.

Vídeo recomendado

Un recurso web interesante para todos los temas tratados en esta actividad es el vídeo de la mesa redonda «La globalización y el papel internacional de Europa», con la participación de Emilio Lamo de Espinosa y Juan Díez Medrano, y organizada por la Fundación Juan March en 2015. En la misma se discuten temas como la globalización, la presencia internacional de Europa, la sociedad del conocimiento, la brecha digital, y la ausencia de instituciones políticas para gestionar los intereses globales, entre otros.

Bibliografía

Lecturas complementarias

Beltrán, F.; Molina, I. (2014). «Retos y transformaciones actuales del Estado». Barcelona: FUOC.

Martí, S.; Vallès, J. M. (2014). «La política como actividad (III): los resultados». Barcelona: FUOC.

Lecturas obligatorias

Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: CEC.

Arbós, X.; Giner, S. (1993). *La gobernabilidad*. Madrid: Siglo XXI.

Barreda, M. (2016). «El rendimiento institucional de las democracias». En: Barreda, M.; Ruiz Rodríguez, L. M. (coords). *Análisis de la política. Enfoques y herramientas de la ciencia política* (págs. 509-526). Barcelona: Huygens.

Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.

Blanco, I.; Gomà, R. (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

Bustelo, M.; Lombardo, E. (2016). «Género y política». En: Barreda, M.; Ruiz Rodríguez, L. M. (coords). *Análisis de la política. Enfoques y herramientas de la ciencia política* (págs. 439-461). Barcelona: Huygens.

Carnero, T. (coord.) (1992). *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid: Alianza.

Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.

Cerrillo, A. (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Gomà, R.; Subirats, J. (coords.) (1998). *Polítiques públiques a Espanya*. Barcelona: Ariel.

Goetz, K.; Hix, S. (2001). *Europeanised Politics?: European Integration and National Politics Systems*. Londres: Routledge.

Held, D. (2000). *Global transformations. Politics, economics and culture*. Londres: Palgrave Macmillan.

Held, D.; MacGrew, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.

Inglehart, R. (1998). *Modernización y post-modernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS.

Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global*. Barcelona: Tusquets.

Kenneth, W. (1999). «Globalization and Governance». *Political Science and Politics* (vol. 32, núm. 4).

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: MAP.

Linz, J. J.; Stepan, A. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.

Milanovic, B. (2018). *Desigualdad mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.

Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: CEC.

O'Donnell, G.; Schmitter, P.; Whitehead, L. (coords.) (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.

Pallarés, F. (1988). «Las políticas públicas. El sistema político en acción». *Revista de Estudios Políticos* (núm. 62).

Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.

Skocpol, T. (1984). *Los estados y las revoluciones sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Strange, S. (2001). *La retirada del Estado*. Barcelona: Fundación Intermón.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.

Recursos web

«Gobernabilidad y gobernanza: apuntes conceptuales (1)» [vídeo] (2016), presentación de Mikel Barreda. UOC. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=pN1IbYPkvG8&feature=youtu.be>>

«Gobernabilidad y gobernanza: apuntes conceptuales (2)» [vídeo] (2016), presentación de Mikel Barreda. UOC. Disponible en: <https://youtu.be/JTmE8_cbcYs>

«La globalización y el papel internacional de Europa» [vídeo] (2015), mesa redonda con Emilio Lamo de Espinosa y Juan Díez Medrano. Fundación Juan March. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=E1Aq0j6NBt0>>