
Transformaciones del Estado contemporáneo

Evelyne Huber, Matthew Lange, Stephan Leibfried, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier y John S. Stephens (comps.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, 518 pp.

La presente obra colectiva consiste en la traducción, realizada por Ramón Cotarelo (catedrático emérito de Ciencia Política y de la Administración en la UNED), de una selección de capítulos del *Oxford Handbook of Transformations of the State*, publicado originalmente en inglés por Oxford University Press en 2015. Compilado por Evelyne Huber, John S. Stephens, Matthew Lange, Stephan Leibfried, Frank Nullmeier y Jonah D. Levy, todos ellos prestigiosos politólogos y sociólogos de universidades norteamericanas y europeas, se inserta en la nueva «ola» o etapa de debate abierta en las ciencias sociales, especialmente a partir de 2007, acerca de la transformación de los Estados y sus factores explicativos; las dimensiones del cambio (o formas de transformación); así como la amplitud e intensidad de las variaciones acontecidas (Hurrelmann, 2007; Leisering, 2011; Genschel y Zangl, 2014; Rothgang y Schneider, 2015).

El libro examina los cambios experimentados por los Estados capitalistas desarrollados (los 35 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE) desde 1945. A partir de un enfoque integral, el manual analiza los desafíos cruciales que atraviesan los modelos del Estado liberal, el intervencionista, el corporativo, el de bienestar y el desarrollista en diferentes áreas de intervención, como la regulación financiera, las migraciones, la calidad democrática, la igualdad de género, la seguridad y los nacionalismos. Lo interesante de esta obra es que los diferentes autores no solo se quedan en el cómodo escenario de la reflexión teórica, sino que se lanzan a la prescripción práctica para encontrar nuevas vías que legitimen la actuación estatal en el orden nacional e internacional.

Por lo que concierne a su estructura, el libro se organiza en dieciséis capítulos. En el primer capítulo introductorio, los compiladores de la obra presentan el marco analítico que utilizan para identificar y comprender la variedad de transformaciones del Estado, que van desde los determinantes y las dimensiones del cambio hasta las variaciones en amplitud e intensidad (pp. 10-42). La periodización de las «olas de pensamiento científico» sobre el Estado desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, son objeto de atención en el capítulo 2, realizado por Jonah D. Levy, Stephan Leibfried y Frank Nullmeier. Tras una primera etapa de «olvido» teórico por parte de las ciencias sociales hasta la década de los setenta del siglo xx, los autores

señalan la existencia de una segunda ola dominada por el debate entre los estatistas (institucionalismo histórico) y los neoliberales. Una tercera ola de debate surgirá a principio de la década de 1990 con el fin de la Guerra Fría, «un punto de no retorno en las concepciones sobre el Estado» (p. 70) que ha dado lugar a las tesis sobre el declive del Estado. El capítulo concluye señalando la necesidad de ofrecer una perspectiva analítica mucho más universal y unitaria sobre las transformaciones del Estado en el periodo contemporáneo (pp. 83-87).

En el capítulo 3, Arjan H. Schakel, Liesbet Hooghe y Gary Marks, a partir de la noción politológica de gobernanza multinivel¹ (GMN), analizan el proceso simultáneo de aumento de la importancia de las instituciones internacionales –como la Unión Europea– y la descentralización de la autoridad en niveles regionales de gobierno en Europa y sus implicaciones para el Estado. Los autores señalan que la autoridad regional ha aumentado hasta la llegada de la crisis financiera y económica mundial de 2007 en veintiuno de los veintisiete países que conformaban la UE hasta ese momento, lo que evidencia que la estructura jurisdiccional de Europa se ha hecho multinivel (p. 103). Este proceso descentralizador también se habría incrementado en la mayoría de los países de América Latina –a excepción de Cuba y Ecuador– y Asia Suroriental –como por ejemplo Malasia, Filipinas y Tailandia– (pp. 111-112). El capítulo concluye con un mensaje claro en torno a la continuidad del Estado como árbitro último de la autoridad, a pesar de la migración del poder hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados (Hooghe y Marks, 2013).

En el presente contexto de globalización, ¿han reemplazado las instituciones reguladoras transnacionales al Estado? Walter Mattli trata de responder a esta pregunta en el capítulo 4 del libro. El autor defiende que el foco de atención ha de ponerse en los riesgos de la regulación privada (dominada por los intereses de las empresas) y su relación, en muchos casos contrapuesta, con los objetivos de política pública, las cuestiones sociales y el control legislativo sobre las decisiones (pp. 138-146).

Los capítulos 5, 6, 7 y 8 están dedicados a las transformaciones en los Estados de la «abundancia» integrados en la OCDE. Jonah D. Levy, John D. Stephens y Stephan Leibfried se centran en el capítulo 5 en los antiguos miembros de la OCDE de Europa Occidental, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda (antípodas) y Japón. Estos autores muestran cómo la liberalización económica, aún siendo una respuesta común por parte de los países capitalistas avanzados a la globalización, no ha supuesto el eclipse del Estado, sino más bien un nuevo despliegue o transformación de su intervención, creando poderes y responsabilidades estatales nuevas.

La transformación del modelo estatista (en este caso prestando atención a Francia y Japón) y los debates sobre él, son tratados en el capítulo 6 por Jonah D. Levy. Tras un primer repaso a las raíces y al impacto de este modelo sobre la economía y la industria, Levy se detiene en la crisis del modelo estatista en los años ochenta y noventa, y el esfuerzo de los franceses y japoneses por reformar el sistema.

1. Para un análisis más detallado de la historia de este concepto, su múltiple interpretación y aplicación por parte de los estudiosos, véase Stephenson (2013).

En el capítulo siguiente, Jingjing Huo y John D. Stephens estudian las transformaciones del Estado en los países corporativistas de Europa septentrional. Los autores sostienen que el éxito de la transición de estos países de un modelo corporativista industrial a un Estado de inversión social se debe en gran medida a la acción de las autoridades estatales, por un lado, moviendo a los sindicatos a negociar límites salariales y la flexibilidad del mercado laboral, y por otro lado, aumentando el gasto social en atención infantil, educación y formación profesional (pp. 248-251).

El cambio en la función del Estado en las economías liberales de Reino Unido, Canadá, Estados Unidos e Irlanda, es objeto de atención en el capítulo 8 por parte de Peter A. Hall. Los cambios y discontinuidades muestran según el autor la importancia de líderes políticos como Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente, para orientar la intervención del Estado en la dirección liberalizadora. Desafíos como la integración de una población cada vez más envejecida, los flujos comerciales negativos, el agotamiento de las reservas de gasto discrecional, hacen que la transformación del Estado liberal hoy en día esté lejos de haber concluido (pp. 274-280).

¿Qué ha pasado con los Estados ISI² en América Latina, las antípodas y Europa meridional? A partir de un estudio de las similitudes y diferencias entre los países, y entre estos Estados y los Estados fordistas u orientados al mercado interior, Herman Schuwartz y Sebastián Etchemendy estudian en el capítulo 9 las nuevas formas de Estado originadas a partir de los conflictos políticos de los años 1980 y 1990. Los autores observan cómo las autoridades estatales eliminaron los pilares fundamentales del modelo (como la protección al comercio) al mismo tiempo que ponían en práctica la «nueva gestión pública» y sistemas formales del bienestar para sustituir las transferencias informales del modelo ISI (pp. 314-318).

Especial atención merece el capítulo 10, realizado por Herbert Obinger y Peter Starke, y dedicado a los procesos de convergencia y ascensión de nuevos modelos de bienestar, principalmente por su proposición analítica y conceptual en torno a lo que ellos denominan el «Estado del bienestar del lado de la oferta» (p. 343). Partiendo de un breve repaso al periodo de expansión de la posguerra, los autores señalan los factores que explican la variedad de regímenes de bienestar durante el siglo xx, poniendo especial énfasis en las variables de tipo político, como la existencia de Gobiernos sustentados por partidos de izquierda o demócratas (p. 324). Obinger y Starke apuntan hacia un nuevo orden en la transformación del Estado de bienestar, y para tratar de entender este nuevo *estado de las cosas*, proponen que las investigaciones se centren en cuestiones relacionadas con el tamaño y la generosidad de los Estados de bienestar y los instrumentos³ que emplea para intervenir socialmente.

2. La industrialización por sustitución de la importación (ISI) es entendida como un conjunto de políticas e instituciones que transfieren rentas desde las exportaciones de materias primas hacia un sector manufacturero emergente.

3. Cuando hablamos de instrumentos nos referimos a las transferencias directas, las prestaciones en especie y la regulación social (pp. 333-335).

A pesar de no tener continuidad numérica, los capítulos 11, 13 y 15, analizan áreas o zonas de expansión del Estado en forma de políticas concretas. Julia O'Connor analiza en el capítulo 11 el aparato estatal desde las relaciones de género. La conclusión esencial de este capítulo gira en torno a la importancia que la autora da a factores como la fuerza de los partidos de izquierda (generalmente gobiernos socialdemócratas) y los movimientos feministas, en países como Canadá o España, para explicar el desarrollo de estructuras de igualdad de género (pp. 370-371). Por otro lado, en el capítulo 13 Rainer Bauböck muestra que los Estados europeos están liberalizando y restringiendo al mismo tiempo sus políticas migratorias. A partir de una nueva concepción instrumental de la migración propuesta por organizaciones internacionales (como el Banco Mundial y el PNUD) los autores señalan cómo en los países de la OCDE se da una tendencia en torno a la consideración de la migración como un recurso en la competición mundial por el capital humano y un remedio frente al declive económico por motivos demográficos (pp. 425-427). Este repaso a áreas concretas de intervención por parte del Estado finaliza con el capítulo 15 realizado por Andreas Busch, en el que se pone el foco del análisis en los ámbitos de la seguridad nacional. Partiendo de un análisis de las distintas perspectivas teóricas que abordan la seguridad desde un punto de vista *interno*, el autor señala al 11 de septiembre de 2001 o «9/11» como el momento en el que se producen el mayor número de transformaciones en el Estado (p. 464). El impacto internacional del terrorismo transnacional tras los atentados en Estados Unidos, ha provocado cambios estructurales, organizativos y tecnológicos que han supuesto según Busch una imposición de las prioridades y el ejercicio del poder estatal sobre la sociedad de un modo sustancial (p. 482).

Katharina Holzinger y Susanne K. Schmidt se detienen en el capítulo 12 en los cambios en la gobernanza del *Estado*, en concreto en la evolución desde el «Estado positivo» hacia el «Estado regulador» de la década de 1980 y principios de los 90. En este cambio destaca la importancia de la dimensión de las políticas públicas, ya que describe el paso de un Estado que proporciona muchos servicios públicos (fundamentalmente sociales) a un Estado que proporciona el marco reglamentario para que sean los actores privados quienes presten estos servicios (pp. 377-378). La propuesta de Holzinger y Schmidt pasa por la creación de instituciones de gobernanza internacional de la economía globalizada, normas de largo alcance e internacionalmente vinculantes (p. 399).

El capítulo 14, realizado por Michael Keating seguramente suscite un gran interés para todos los lectores interesados en los procesos de secesión. En él se analizan de forma sublime la relación, siempre contingente y a menudo puesta en cuestión, entre la nación (entendida como comunidad política) y el Estado. El autor nos presenta un repaso histórico de los enfoques, los términos, y los temas de estudio en torno a los nacionalismos, las nacionalidades y los Estados plurinacionales. En el mundo occidental, la relación entre los Estados y las naciones han transitado del lado de los procesos de descentralización de la autoridad política y no de la constitución de nuevos Estados (procesos de secesión en el caso de las naciones sin Estado) (pp. 446-451). Para concluir este capítulo, Keating pasa de la esfera de la reflexión a la praxis política,

advirtiendo que si la cuestión de fondo es acerca de la soberanía y la autoridad política, el camino hacia delante pasa por el pluralismo constitucional⁴, que parte de una reinterpretación de la Constitución en casos como los de Canadá o España.

El último capítulo del libro, elaborado por Frank Nullmeier, Steffen Schneider y Andreas Hepp, se detiene en las transformaciones del Estado democrático. A pesar de que en los países tecnológicamente avanzados (un total de veintiséis países según los autores), desde 1945 los cambios se han caracterizado por reformas institucionales graduales, los autores se preguntan si a partir de la crisis económica de 2007 se ha abierto una nueva fase de cambio. La respuesta de los autores es ambivalente. Si bien es cierto que las estructuras institucionales del Estado democrático se han mantenido en gran medida intactas, el proceso constituyente de Islandia en 2010 y la dependencia de actores internacionales (FMI) y supranacionales (UE) de algunos países de la eurozona como España, Portugal o Grecia a lo largo de la crisis, evidencian un claro proceso de reestructuración institucional del Estado democrático, el cual se caracteriza por la débil relación entre el Estado y sus ciudadanos (p. 514).

En suma, el libro constituye una aportación necesaria en castellano al campo de la ciencia política y la sociología, al ordenar en esta compilación los trabajos realizados por los principales académicos en torno a las transformaciones experimentadas por los Estados en muy diversos aspectos y áreas de intervención. Quizás se echa en falta en esta selección de capítulos así como en la versión original en inglés, un apartado dedicado a la reflexión sobre las principales teorías y enfoques analíticos en torno a la transformación del Estado —realismo, liberalismo, teorías críticas, etc.— así como a las perspectivas teóricas que se abren en un contexto político, económico y social sujeto a turbulencias continuas. Del mismo modo, habría sido de gran utilidad para el lector que esta traducción hubiera contado en el capítulo introductorio con un apartado dedicado a explicar cuáles han sido los criterios que han guiado al traductor o a la propia editorial en la selección de los capítulos. De esta forma se entendería el por qué se han quedado fuera de esta traducción capítulos dedicados a los cambios estatales, tanto económicos como institucionales y sociales, en los países postcomunistas (especialmente en China y Rusia), así como a las transformaciones del Estado en países en vías de desarrollo de África por ejemplo, presentes en la obra original en inglés y que hoy seguro suscitan un gran interés para el público potencial que se acerca a esta temática.

En cualquier caso, se trata de un libro destinado a lectores cualificados, ya sean estudiantes de máster o doctorado en las disciplinas de Ciencia Política, Sociología, Geografía o Economía, pero también para un público más general interesado en comprender cómo y por qué el elemento más importante para las ciencias sociales se ha transformado en los últimos cinco decenios. En definitiva, estamos ante una obra que

4. El cual permite a las diferentes partes constituyentes del Estado sostener puntos de vista distintos acerca de su fundamento, la nacionalidad, la fuente de la soberanía y la existencia del *telos* constitucional (p. 455).

complementa la bibliografía existente en español y que pronto se convertirá en un manual de referencia para los estudiosos de las transformaciones del Estado.

Referencias

- Genschel, Philipp y Bernhard Zangl. 2014. «State Transformations In Oecd Countries», *Annual Review Of Political Science*, 17: 337-354. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-061312-113943>.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2013. «Beyond Federalism: Estimating And Explaining The Territorial Structure Of Government», *Publius: The Journal Of Federalism*, 43 (2): 179-204. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjs029>.
- Hurrelmann, Achim, Stephan Leibfried, Kerstin Martens y Peter Mayer. 2007. *Transforming The Golden-Age Nation State*. Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230590861>.
- Leisering, Lutz. 2011. *The New Regulatory State: Regulating Pensions in Germany and The UK*. Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230343504>.
- Rothgang, Heinz y Steffen Schneider. 2015. *State Transformations in OECD Countries: Dimensions, Driving Forces, and Trajectories*. Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137012425>.
- Stephenson, Paul. 2013. «Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’», *Journal of European Public Policy*, 20 (6): 817-837. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.

JORGE HERNÁNDEZ-MORENO

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)