

Globalización

ESTADO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACION

Algunas reflexiones generales*

Guillermo O'Donnell**

El eje central de la argumentación del autor es el juego complejo y a veces contradictorio entre, por un lado, el inmenso dinamismo de la globalización y, por el otro, la necesidad de un estado fuerte y amplio, asentado sobre una ciudadanía conciente y una sociedad civil vigorosa, capaz de ser foco de lealtades de la población, de sostener un sistema legal justo y efectivo, de promover y a la vez domesticar las principales consecuencias socialmente dañinas de los mercados, y de sustentar un régimen democrático. Parte importante del problema es que la globalización ya está y seguirá estando, pero tenemos muy poco del tipo de estado antes delineado. Otra parte del problema, no menos preocupante, es que el

*La versión original de este trabajo fue escrita por encargo de la Unidad sobre Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo, la cual por supuesto no es responsable por ninguna de las opiniones aquí vertidas. **Realidad Económica** agradece al Dr. O'Donnell y al BID su autorización para publicar este trabajo, el cual no podrá ser reproducido sin previa conformidad.

**Director académico, Helen Kellogg Institute of International Studies, Universidad Notre Dame, Estados Unidos.

avance de la globalización sin un estado que la domestique disminuye la probabilidad de lograr ese estado. Frente a tal carencia, estos países nuestros, que nunca fueron ejemplo de igualdad ni de homogeneidad, se hacen más desiguales, más heterogéneos y más desarticulados. A partir de esto, una reacción es la de no hacer nada: ¿para qué nadar contra tan fuertes corrientes? Además, si uno ignora cómo funcionan los mercados reales y cree ciegamente en los libros de texto, tal vez sea posible convencerse de que a la larga -vaya a saber cuándo- los

beneficios de la globalización y sus

mercados habrán de alcanzar a los muchos que primero nuestra historia y más tarde esta globalización han ido dejando de lado. Claro que *en un mundo así ya no queda lugar para la política ni para la democracia.*



En la primera parte de este documento discutiré algunos aspectos de la globalización y sus implicaciones sobre la problemática del estado en los tiempos actuales, sobre todo en lo que se refiere a América latina y el Caribe. Luego analizaré algunas características más permanentes del estado, en cuanto éste se pretende el principal agente del bien común de la población que acota en su territorio. Finalmente, discutiré algunos criterios que me parecen importantes para la vigorosa supervivencia de nuestros estados nacionales en medio de las presentes y futuras tendencias de la globalización, con especial atención sobre otro fenómeno mundial, la democratización.

● Comienzo por un hecho obvio pero que conviene recordar: vivimos una época inusitada de la historia de la humanidad, en términos de la magnitud y velocidad de los cambios de todo orden que están ocurriendo. Cincuenta, veinte y hasta diez años atrás nadie pudo predecir, o siquiera imaginar, esos cambios y mucho menos su impacto combinado. A ellos solemos ponerle un nombre, globalización, que abarca muchas cosas diferentes pero que sin embargo tienen algunos aspectos en común. Uno de ellos es que en buena parte operan por medio de mercados —de bienes, de servicios y de ideas— casi siempre imperfectos pero mercados al fin. Otros aspectos comunes implican un movimiento contrario. Por un lado observamos, objetivamente, el rápido achicamiento del mundo, evidenciado por la enorme velocidad y amplitud de los bienes materiales e inmateriales que se mueven, cada vez con menos obstáculos, en el planeta. Por

otro lado, ese achicamiento se contrapone, y en realidad se complementa por un aspecto subjetivo: el del ensanchamiento geográfico y temporal con que la conciencia moderna se piensa a sí misma y a su circunstancia. Cada vez más, mucho de lo que nos ocurre está originado, o determinado, en ámbitos más amplios y más transnacionales que los de hace pocos años.

El movimiento combinado del achicamiento objetivo del mundo y del ensanchamiento de nuestras conciencias produce, sin duda, muchas cosas buenas, algunas de las cuales registraré abajo. Pero, junto con otros factores que no es del caso analizar aquí, proque no pertenecen directamente a la problemática de la globalización, ella también produce fenómenos que se traducen en la manifiesta angustia y desorientación contemporáneas. Simplificando puede decirse que esos fenómenos son dos y están cercanamente relacionados: la sensación de que el destino individual, el de muchos de nuestros emprendimientos y hasta el de países enteros, está más influido que nunca por fuerzas y actores que operan más allá de nuestra capacidad de controlarlas. El otro fenómeno es la erosión de todo tipo de fronteras, tanto de la vida individual (que antes podría concebirse circunscripta a la comunidad o país donde uno vivía) como, y esto es lo que me importa enfatizar aquí, de los estados nacionales. Hoy capitales, transacciones, ideas y personas se mueven por el mundo con lo que hasta hace poco hubiera parecido una inusitada y, en varios sentidos, inconveniente libertad.

Estos procesos coexisten paradójicamente con otros, también en escala mundial, los de *democrati-*

zación. Digo que paradójicamente porque, salvo utopías de una ciudadanía mundial que está muy lejana y de todas maneras no me parece recomendable, la democracia presupone un estado fuerte y bien delimitado. No hay democracia sin ciudadanía, y no hay ciudadanía sin la base territorial que provee el estado –salvo casos excepcionales, todos somos ciudadanos en tanto somos miembros de un cierto estado–. Esta ciudadanía no incluye sólo el -por cierto muy importante- derecho del libre voto. También incluye en la vida cotidiana de la sociedad, derechos y obligaciones que el estado establece y garantiza mediante su sistema legal. Además, cuando la ciudadanía se expresa como pueblo o nación, constituye un sistema de solidaridades, un sentido de pertenencia a un “nosotros” que tiene como referencia central al estado, a la población y al territorio que aquél delimita.

La erosión de todo tipo de fronteras a la que tiende la globalización se contraponen con lo que parece ser la tendencia humana a generar y mantener sistemas de solidaridad territorialmente acotados, incluso la clara delimitación territorial presupuesta por la democracia y la ciudadanía. Esto plantea por lo menos tres preguntas. La primera, cómo no luchar autodestructivamente contra los vientos de la globalización sino más bien, si se me permite la imagen, digerir sus principales consecuencias negativas. La segunda pregunta es cómo lograr que el estado sea un techo acogedor para su población, sobre todo para aquellos que sufren muchos de los perjuicios pero gozan de pocas ventajas de la globalización. Y, tercera, cómo ir construyendo y expandiendo regímenes democráti-

cos basados sobre una ciudadanía que nutre una sociedad civil activa, creativa y autoconciente de sus derechos y obligaciones. Estos son desafíos colosales, mucho mayores que los que en su momento debieron enfrentar las viejas democracias del norte -aunque ellas también deban hoy preguntarse cómo encarar estos mismos problemas-. Volveré sobre estos temas, pero antes me permitiré una digresión.

● Dije que vivimos en una época signada por cambios de enorme magnitud y rapidez. Estos son cambios en nivel mundial, que impactan cada rincón del planeta. Aunque retrospectivamente los cambios ocurridos parecen menores, hubo otras épocas, aproximadamente entre 1850 y la primera guerra mundial, cuando también se sintió que una época moría y otra nacía confusa y amenazadoramente. Se trató entonces de la veloz expansión de la industria, de la urbanización y de la participación política de los sectores populares en los países centrales y, junto con ella, de la expansión del capitalismo y del colonialismo en escala propiamente mundial. La consecuente sensación de vértigo llevó a algunas grandes cabezas a formular sus grandes, clásicas síntesis: Weber, Durkheim, Marx, Darwin, Freud y otros intentaron encontrar sentido y dirección a la historia que vivían. Aún nos alimentamos de las ideas de estos genios. Pero estamos condenados a sentirnos lejanos de ellos, no sólo por todo lo que ha pasado y cambiado desde entonces sino también, y sobre todo, porque hoy ya no podemos tener la gran ilusión que los movía: tener conocimiento suficiente, empírico y teórico, para desentrañar el sentido de

la historia e indicar las líneas generales, pesimistas u optimistas, en las cuales la historia se seguiría desplegando en el futuro.

Hoy sabemos que no podemos saber tanto. La inmensa complejidad de las sociedades nacionales y de la sociedad mundial en su conjunto y la magnitud de los cambios que experimentan, prohíben (o hacen fútiles, si no grotescos) intentar repetir los intentos totalizadores de nuestros geniales predecesores. Sólo conocemos partes, pedazos, de una sociedad cada vez más globalizada, y porque globalizada, más compleja y multidimensional. Sabemos, asimismo, que las características de esas partes y, sobre todo, sus posibles direcciones de cambio dependen no sólo de ellas mismas sino también de un complejo y cambiante conjunto de factores transnacionales e internacionales. Sobre este conjunto, como acabo de decir, no tenemos, ni creo que lleguemos a tener, la teoría general que nuestros más osados predecesores creyeron poder formular.

La consecuencia es que los líderes políticos y sociales, intelectuales y, lo sepan o no, todos los habitantes de este mundo de hoy navegamos este huracán de cambios de la globalización casi sin brújula, con limitados, y demasiadas veces, desactualizados mapas. Tantos cambios y tan pocos mapas son una de las fuerzas principales del malestar, de la incertidumbre y desasosiego que tanto se manifiesta en el mundo actual. Esto es especialmente cierto desde que, no hace mucho, caducó la última gran ilusión de nuestra época y, con ella, los argumentos, reconozcamos que un poco grotescos, de que finalmente la historia había encontrado su feliz

culminación. Me refiero a lo que hace poco, pero parece que hace tanto, fue la creencia de que el colapso del comunismo permitiría que los países convergieran en un mundo de sólidas democracias y prósperas economías.

La resultante angustia ante tormentas que no sabemos cómo domesticar ni a dónde nos conducen tiende a provocar reacciones entendibles pero lamentables. Una de ellas refuerza una tendencia que, por razones que no voy a examinar aquí, viene de antes: parcelar el conocimiento, hacerse experto en algo —que muchas veces es importante e interesante— sin querer ni saber preguntarse cómo ese “algo” se relaciona con otros temas y problemas. Dicho de otro modo, el conocimiento estrechamente técnico es indispensable para la reproducción cotidiana de la sociedad, pero es tan incapaz de orientar su dirección de cambio como de examinar críticamente (es decir, en el largo plazo, constructivamente) esos cambios. La segunda reacción converge con la primera. Ella consiste en negarse a reconocer la magnitud de los cambios ocurridos y, sobre esa base, cometer gruesas simplificaciones que no son sino la renuncia a hacerse cargo de la complejidad del mundo en que vivimos. Tanto el conocimiento estrechamente tecnificado como las heroicas simplificaciones alimentan serios errores, comenzando por la manera en que plantean sus propias preguntas.

● Un ejemplo de lo que acabo de decir y sobre el cual me voy a detener en este documento, es la forma en que, frente a la evidencia de una multiforme y poderosa globalización, frecuentemente se

plantea la cuestión de qué es eso que es hoy el estado, especialmente el estado en los países más o menos periféricos.

Hay dos respuestas básicas, igualmente simplistas. Una ignora la globalización y otros fenómenos conexos; sigue pensando el estado como una entidad que circunscribe efectivamente toda la vida política, económica y cultural de una nación. Esto, que nunca fue rigurosamente cierto, menos aún en nuestros países, es menos cierto que nunca. La otra respuesta se desplaza hacia el polo opuesto y afirma que el estado ya no es más que una ficción que en su lenta agonía entorpece el libre —y últimamente benéfico— juego de los bienes, servicios e ideas que la magia del mercado global desata. Desde hace mucho tiempo nuestros países han estado sujetos a los vientos de la economía, la cultura y la geopolítica mundial, y esto es hoy más cierto que nunca. Pero esto no autoriza el *non sequitur* de decretar la muerte del estado nacional. Me permito creer que la presente discusión, que tal vez pueda parecer muy abstracta, es relevante para los temas del proyecto del Banco en el que se inscribe. Las reformas institucionales y sus normativas no pueden ignorar los contextos, nacionales y transnacionales, en los que se llevan a cabo y dentro de los cuales se determina su efectividad. Hablar, por ejemplo, de democracia (y de su necesario corolario, *ciudadanía*) de los diversos poderes del sistema constitucional (incluso los partidos políticos), de esquemas de integración, de los diversos aspectos implicados por la reforma del poder judicial, de desarrollo local y regional, de la opinión pública y de la vigencia de la ley, *todo esto pre-*

supone hablar del estado. Y “hablar del estado” presupone hacerlo desde cierta concepción del mismo, desde cierta visión del lugar que ocupa en la sociedad nacional y en sus relaciones con otros estados así como hoy también, en este mundo aguda y velozmente globalizado.

Aquí sólo puedo ofrecer, en mi intento de superar las simplificaciones ya criticadas, algunas reflexiones bastante genéricas, con particular referencia a América latina y el Caribe. Comienzo con una metáfora en la que insistía mi fallecido colega Jorge F. Sábato: el estado es una bisagra. Es decir, es un punto de separación y también de intermediación entre un “adentro” y “afuera”, entre lo que en casi toda América latina (aunque, para desgracia de ellas, no en otras partes del mundo) ha sido una sociedad nacional, por un lado, y el mundo exterior a esa sociedad nacional, por el otro. El estado aspira a constituir, delimitar y representar esa sociedad nacional, no sólo por medio de mapas, fronteras y embajadas, sino también de símbolos, rituales y edificantes historias incansablemente contadas a generaciones y generaciones. Además, ya señalé que cuando el estado convive con un régimen democrático le otorga un componente indispensable: la ciudadanía. Ciudadanos y ciudadanas son sujetos de derechos emanados de un estado que conviven dentro de los límites territoriales demarcados por dicho estado, y que por eso mismo gozan del derecho a elegir y ser elegidos como autoridades temporales de la población de ese estado. *No hay ciudadanía sin estado, ni democracia sin ciudadanía, ni estado y ciudadanía sin un territorio y una población claramente*

te delimitados. Esto tal vez parezca contradictorio, pero no lo es, con otro aspecto de la globalización que me uno a otros en celebrar: los atisbos de emergencia de una sociedad civil transnacional. Por esto quiero decir el crecimiento de redes de diversos tipos de asociaciones que luchan por la vigencia universal de derechos básicos inherentes a las personas y a la naturaleza. La importancia intrínseca de estas asociaciones no puede ser exagerada. Pero es importante notar que los progresos efectivos y, sobre todo duraderos, de estos esfuerzos, presuponen no sólo estímulos transnacionales sino también, en cada lugar, ciudadanías activas y concientes de la validez de los derechos y obligaciones que promueve la sociedad civil transnacional.

Un tema más amplio que el que acabo de tocar, también más complejo y ambiguo, es que todo estado proclama ser una autoridad *para* la nación (o para el pueblo, ampliamente definido). Aunque sería largo fundamentarlo, me parece claro que, desde siempre y como siempre, la existencia de un estado (es decir, de un tipo de autoridad territorialmente delimitada que pretende supremacía en el control de la violencia en ese ámbito) conlleva la idea de un bien que es público, o común, para todos los habitantes de ese territorio. Por supuesto, esta pretensión ha dado lugar a numerosos horrores e hipocresías. Además, cuál sería el contenido de ese bien común es la materia prima del conflicto político. Pero, por otro lado, esa misma pretensión a veces se proyecta convincentemente como encarnación, parcial y discutible, pero encarnación al fin, de una real vocación de servicio por ese bien común. Además, la pre-

tensión de que el estado sea una entidad orientada hacia el bien común de la población de su territorio es una demanda de los sujetos a esa autoridad, especialmente cuando, en la democracia, ellos son mediante su voto los libres co-constituidores de la autoridad de los gobiernos, es decir, de aquellos que ocupan temporalmente las cumbres del aparato estatal.

Me gustaría repetir de manera algo diferente lo que acabo de decir: el estado basa su pretensión de ser aceptado como un sistema de dominación y de coordinación social, es decir basa su legitimidad en vencer, habitual y generalizadamente, que sus acciones se orientan al logro del bien común de la población que alberga en su territorio. Prueba de esto es que todo discurso político, desde las cumbres del estado o desde la oposición, y desde el más sincero al más cínico, proclama ser la mejor manera posible de alcanzar ese bien común. De una manera o de otra, esos sistemas de poder que llamamos estados contemporáneos circunscribieron un territorio y una población y llamaron a ésta su nación o su pueblo, implantaron el sistema legal y ayudaron a escribir y rememorar continuamente su propia historia. Algunos países tuvieron mayor o menor éxito en esta tarea, y en cada país han habido importantes fluctuaciones a lo largo del tiempo. Pero en todos los casos más o menos exitosos de este doble proceso de constitución de estados-naciones y de su legitimación en tanto tales, hubo una imagen que sustentó dicho proceso. Esta imagen —que por supuesto no siempre fue cierta, pero que muchas veces fue efectiva y eficaz— es que *el estado era verosímil*, en el sentido de que con-

taba con poder y voluntad suficientes para procurar el logro de alguna versión del bien común del conjunto de su población. La idea consecuente fue que si no se avanzaba hacia ese logro, era cuestión, tanto bajo democracia como bajo autoritarismo —aunque por supuesto de diferentes maneras— de cambiar el régimen político existente o los grupos o partidos que lo dominaban. Pero sólo en casos tan extremos como desgraciados —de los que la antigua Yugoslavia y Ruan-da/Burundi dan testimonio contemporáneo— se ha llegado a poner en cuestión la capacidad del estado, y por lo tanto de su propia existencia, como agente capaz de lograr el bien común del conjunto de la población existente en su territorio.

● Aunque en nuestra región estamos lejos de situaciones catastróficas como las recién señaladas, me parece importante darnos cuenta de que una amenaza posible está insinuada por la globalización: la pérdida de verosimilitud, no ya de tal o cual grupo o régimen político, sino del propio estado nacional como concentración suficiente de poder y voluntad para la gestión efectiva del bien común de su población. Me apresuro a aclarar que esa verosimilitud siempre fue un poco mítica, sobre todo en países como los nuestros, situados en la periferia de los grandes poderes mundiales. Aunque no esté de moda hablar de esto —lo cual es una lástima, porque nos hace perder parte importante aunque seguramente no la preferida de nuestra historia— diversas formas de dependencia siempre aquejaron a nuestros países. Pero lo de hoy, quepa o no seguir hablando de de-

pendencia, es mucho más universal, más difuso, más multidimensional y menos controlable aun por parte de los grandes poderes mundiales.

El achicamiento del mundo por las comunicaciones y el transporte, la porosidad de las fronteras nacionales a numerosos procesos económicos y culturales, la instantaneidad de los grandes eventos políticos y de los movimientos de capital, la expansión de los mercados a actividades antes impensables o que los estados excluían celosamente, la velocidad de circulación de las ideas, y la emergencia de identidades que se definen por encima y más allá del estado nacional —éstos son algunos ejemplos de una ola de cambios que nos dejan atónitos y, sin embargo, con más necesidad que nunca de entender y de actuar—.

Si el estado moderno (moderno ¿pero contemporáneo?) es aquello que nació y funcionó históricamente poniendo límites alrededor de territorios y poblaciones, ¿qué papel le queda, le debe quedar, a ese estado ante esa inmensa ola que es global, precisamente porque niega y tiende a arrasar todos los límites? Como algunos han observado, la globalización no sólo erosiona esos límites “por arriba”, en su tendencia a aplanar el mundo. También los erosiona “por abajo”, cuando conecta a capitales y trabajadores (así como a diversas actividades técnicas) de algunas regiones directamente con los mercados mundiales, con escasa mediación del respectivo estado nacional. Lo mismo ocurre cuando éstos y otros procesos ligados a la tecnología, la cultura y las comunicaciones, desarticulan las clases y otras categorías sociales, dificultando no sólo

su acción colectiva sino también su representación en el proceso político, sobre todo para aquellas a las que la globalización impacta más negativamente. Todo ocurre como si, desde “arriba” y desde “abajo”, se esfumaran las posibilidades de constituir y representar el bien común de una población cada vez más fragmentada.

- La pregunta acerca del presente y futuro lugar del estado frente a la globalización es también la pregunta acerca de cuál es y deberá ser el lugar de la política en estas mismas circunstancias. Sin más pretensión que, como respecto de las cuestiones anteriores, dar una visión preliminar de este tema, no quiero omitir aquí algunas observaciones generales.

En sus mejores versiones la política es una práctica y un argumento acerca de una cierta visión del bien común de un conjunto de seres humanos. Incluso la política “exterior” es vista como un instrumento para coadyuvar al logro del bien común “interior”, el de la población delimitada por cada estado. Tal vez el significado más profundo de la globalización sea cuestionar el propio sentido de lo exterior y lo interior sobre el cual se han basado históricamente el estado, la nación y la propia ciudadanía —que determina quiénes votan en qué países y no en otros, aunque lo que se decida en estos últimos sea inmensamente gravitante para lo que pasa en el propio país—.

Todo esto muestra el grave error de quedar atado a concepciones que niegan la inmensa importancia de la globalización. Pero, por otro lado, no autoriza el simplismo de

decretar la muerte del estado y con él, necesariamente aunque pocas veces se sea conciente de ello, de la nación y de la ciudadanía.

Para salir de los cuernos de este dilema voy a hacer una afirmación polémica: el estado está, seguirá estando y deberá seguir estando en relación intrínsecamente contradictoria con el mercado, más precisamente, con los diversos mercados que desde sus albores hasta la actual globalización el capitalismo ha venido generando. Por un lado, está claro que los gobiernos ayudan al bien común tratando de apoyar y promover mercados lo más ágiles y eficientes posible, así como cuando se ocupan de mantener ciertos equilibrios macroeconómicos básicos. Además, el estado moderno, sobre todo cuando es democrático, debe ser también un estado de derecho. Esto es, debe resguardar un vasto conjunto de reglas y de prácticas que hacen efectivos y previsibles los derechos de todos sus habitantes, incluso —pero no sólo— cuando ellos practican actividades económicas. Hoy está claro que una efectiva legalidad estatal y políticas gubernamentales propiciadoras de la vitalidad de los mercados son componentes necesarios del funcionamiento de los propios mercados.

Empezamos a ver aquí una paradoja: al mismo tiempo que la globalización tiende a erosionar la autoridad del estado sobre su territorio, en tanto la globalización funciona básicamente mediante la expansión de diversos mercados, requeriría de estados dotados de la gran autoridad necesaria para mantener la efectividad de su legalidad, incluyendo por cierto un poder judicial ágil, eficiente y honesto. La preservación y permanente ac-

tualización de su legalidad es una primaria responsabilidad del estado, hacia sus ciudadanos (as) y hacia los diversos mercados, nacionales y transnacionales, que atraviesan su territorio. Para esto hace falta un estado que sea fuerte y que también sea, aunque no necesariamente grande, lo que llamaría un estado "amplio". Con esto quiero decir un estado que abarque eficazmente un amplio espectro de actividades, incluyendo los complejos marcos regulatorios sin los cuales, pese a algunas ortodoxias contemporáneas, el funcionamiento de los mercados tiende a distorsionarse y producir severas externalidades.

En todos estos aspectos, la efectividad de la ley está lejos de ser garantizada por la sola aplicación de su lado punitivo. Esa efectividad depende mucho más de patrones de educación y sociabilidad que valoran intrínsecamente dicha legalidad, de una ciudadanía que sea efectiva no sólo en el acto de votar sino también en el conjunto de la vida social y, también, de que cada uno sea tratado respetuosamente como real portador de los derechos que esa legalidad invoca. Estos aspectos sólo pueden ser aproximados bajo un régimen democrático —por eso, una vez que reconocen la necesidad de una efectiva legalidad, los amigos de los mercados deberían saberse también firmes amigos de la democracia—.

El logro de estos aspectos subyacentes a la efectividad del sistema legal y de la ciudadanía nos devuelve al tema de la legitimidad del estado como agente verosímil de alguna versión aceptable del bien común: la observación voluntaria y regular de la legalidad se conecta estrechamente con esa verosimilitud.

En este sentido es sumamente *market friendly* defender un estado fuerte. Esto es, un estado que se ocupa mediante una amplia gama de actividades en sostener su propia legalidad aunque, como ya vimos, esa fortaleza del estado y la base que la sustenta —su verosimilitud como autoridad suficiente y auténticamente dedicada al bien público— está erosionada por la globalización y la enorme expansión de los mercados con que ella se expresa.

● Hasta ahora me he referido a aspectos en los que, aunque no siempre se lo reconozca, el estado es complementario con el mercado. Llego ahora al punto en que ambas entidades, estado y mercado, son contradictorios. Además de las responsabilidades que ya he señalado, también incumbe al estado, al menos en la medida en que pueda proyectar una imagen verosímil de dedicación principal al bien público, controlar e incluso cancelar algunos efectos del mercado en relación con los sectores más débiles o vulnerables de su población. En los libros de texto todos los mercados son iguales. En los mercados reales hay cruciales diferencias de recursos económicos, de organización, de información y de acceso a la economía internacional y al propio estado. El secreto de la eficiencia del mercado es, precisamente, premiar a los fuertes y eficientes y tender a eliminar a los que por cualquier razón son más débiles. Pero, por otro lado, salvo el caso extremo de quienes creen que es culpa de los socialmente débiles ser débiles, es necesario recordar que parte fundamental de la legitimidad del estado, así como de la legitimidad del régimen político (especialmente si es democrático, ya que la digni-

dad humana predicada por la ciudadanía presupone una mínima base material) es contrarrestar los efectos del mercado en favor de los que no pueden soportarlos. Ambas lógicas, la del mercado y la del estado, tienen sentido, ambas son necesarias y ambas coexisten, aunque en el plano que acabo de indicar lo hacen de una manera que es ineluctablemente contradictoria. Negar esta inherente tensión —es decir, atribuir primacía absoluta al mercado o al estado— conduce a simplificaciones ideológicas que, aunque aparentemente opuestas, coinciden en ser socialmente despiadadas.

Si a veces en nuestro pasado la lógica del estado tendió a sofocar la lógica del mercado, me parece que actualmente, bajo los ritmos de la globalización, hemos pendulado hacia el opuesto y no menos dañino extremo. Recordemos que, más allá de dogmas y de modas, ningún estado de países razonablemente dinámicos y exitosos ha dejado, a veces mejor y a veces peor, de contrarrestar el mercado en favor de los sectores débiles de su población. Recordemos además que es en esos países donde la democracia ha logrado raíces más duraderas y profundas.

Estos logros, a su vez, han tenido dos pilares que no son producto automático de los mercados. Uno de esos pilares es un servicio civil que en las tres ramas del estado es razonablemente eficaz, entrenado, motivado y remunerado. Sin este tipo de agente público las acciones estatales, por necesarias y en principio acertadas que fueren, tienden a distorsionarse gravemente, si no a producir resultados opuestos a los buscados. El otro pilar es un haz consistente y persistente de

políticas agrarias, dirigido a eliminar desigualdades extremas y a promover la emergencia de una población rural que tiene suficiente seguridad jurídica, conocimientos y capacidad organizacional para participar activamente en la vida económica, social y política de su país. Excuso señalar que estos pilares nunca han sido muy sólidos en nuestros países y que, con pocas excepciones, se han debilitado aún más al compás de las crisis económicas que hemos sufrido y, también, en las ideas cerradamente antiestatistas que han inspirado algunas de las políticas orientadas a resolver dichas crisis.

De una manera o de otra, desde esos dos grandes fenómenos modernos, el estado y la economía capitalista se originaron conjuntamente, y sobre todo desde que esta economía y sus mercados son el eje motor de la globalización, los estados se han tenido que enfrentar con la tarea, sumamente difícil pero necesaria de, por un lado fomentar el mercado y por el otro controlarlo. Bajo la globalización, esta tarea es más necesaria, difícil y cambiante que nunca, esto marca la enorme importancia y dificultad actual de la política y, dentro de ella, de las tareas de gobierno: buscar tesoneramente los siempre cambiantes puntos de equilibrio entre fomentar y controlar no “el” mercado sino múltiples mercados, cada uno de ellos con sus propias características y exigencias; reconocer que mercados muy importantes escapan al poder del estado nacional y sin embargo intentar dirigir algunas de sus consecuencias; y convencer que estas búsquedas se siguen orientando, aunque a veces confusa y polémicamente, hacia el bien común del país.

La abundancia de dogmas y la carencia de teorías adecuadas, la generalizada sensación de estar sujetos a procesos que nadie puede controlar, la dificultad de relacionar claramente las decisiones políticas y políticas públicas con el bien público, así como la evidencia que a veces no es la motivación de dichas políticas, agregadas a las tendencias desarticuladoras que genera la globalización, todo esto subyace a un fenómeno no menos mundial que la globalización; el pesimismo, si no cinismo, que se observa en casi todo el mundo acerca de lo que el estado, la política y los políticos pueden hacer. Esto, a su vez refuerza las ideologías que demonizan el estado y la política, lo cual por su parte erosiona aún más lo que antes llamé la verosimilitud del estado y por extensión de la política, como agentes del bien común,

● Frente a esto nuestra perplejidad no ayuda. Nuestro sensato reconocimiento de que -excepto como profesión individual de fe religiosa- ya no podemos aspirar a descifrar el sentido de la historia, empalidecen nuestros argumentos frente a las grandes y vociferantes seguridades de los que aseguran que en realidad nada ha cambiado, así como de los que ven en el imperio sin trabas de los mercados globalizados el futuro tan ineluctable como preferible de la humanidad. Max Weber tenía razón cuando dijo que la política es un arduo y tesonero pulir de duras maderas. Por esto me parecen importantes los esfuerzos que desde diversos ángulos se realizan actualmente para discutir y eventualmente implementar reformas que, reconociendo las múltiples deficiencias de

nuestros actuales estados, no niegan su papel indispensable en la promoción del desarrollo, la profundización de la democracia y el logro de sociedades más humanas. Se trata de apuntar hacia una cierta calidad del estado sin la cual difícilmente podemos navegar, entre otras cosas, las tormentas de la globalización; me refiero a que ese estado no sea cualquier estado sino que sea uno que incluya un régimen democrático.

¿Por qué democracia en un contexto como el que acabo de describir? La respuesta no es obvia, ya que ese contexto puede parecer justificar, como lo hace en otras latitudes, alguna forma de autoritarismo supuestamente ilustrado. En estos tiempos de la globalización un régimen democrático es más necesario que nunca por al menos dos razones. Una es que la democracia es la positiva aceptación de la diferencia de una multiplicidad de voces que aprenden a coexistir pacíficamente. Esto, con un poco de suerte, bastante de buenos liderazgos y mucho de diálogo es más útil que la voz monocorde del autoritarismo para ir descubriendo los desfiladeros que nos pueden sacar de los dilemas que he descripto. La otra razón es que, para que esto sea posible, el estado debe cumplir, con razonable eficacia y legitimidad, no sólo sus tareas promotoras de la sociedad en su conjunto, incluyendo el desarrollo de los mercados, sino también las protectoras de los efectos de esos mismos mercados. Esto a su vez presupone que los beneficiarios de esas tareas sean voces activas, no simplemente recipiendarios pasivos, en el proceso político sólo la democracia hace posible, aunque no

garantiza, esto.

● Permítaseme recapitular. El eje central de mi argumento ha sido el juego complejo y a veces contradictorio entre, por un lado, el inmenso dinamismo de la globalización y, por el otro, la necesidad de un estado fuerte y amplio, asentado sobre una ciudadanía conciente y una sociedad civil vigorosa, capaz de ser foco de lealtades de la población, de sostener un sistema legal justo y efectivo, de promover y a la vez domesticar las principales consecuencias socialmente dañinas de los mercados y de sustentar un régimen democrático. Parte importante del problema es que la globalización ya está y seguirá estando, pero tenemos muy poco del tipo de estado que acabo de delinear. Otra parte del problema, no menos preocupante, es que el avance de la globalización sin un estado que la domestique disminuye la probabilidad de lograr tal estado. Ante esta carencia, estos países nuestros, que nunca fueron ejemplo de igualdad ni de homogeneidad, se hacen más desiguales, más heterogéneos y más desarticulados.

Frente a esto, una reacción que debe ser tomada en serio es la de no hacer nada: ¿para qué nadar contra tan fuertes corrientes? Además, si uno ignora cómo funcionan los mercados reales y cree ciegamente en los libros de texto, tal vez sea posible convencerse de que a la larga -vaya a saber cuándo- los beneficios de la globalización y sus mercados habrán de alcanzar a los muchos que primero nuestra historia y más tarde esta globalización han ido dejando de lado. Claro que *en un mundo así ya no queda lugar para la política ni para la democracia*. En ese mundo sería sólo cuestión de ajustar algunos detalles,

fundamentalmente técnicos, para seguir pasivamente un rumbo que los azorados navegantes no pueden determinar. Más precisamente, ya no quedaría lugar *para la política en su mejor sentido*, el de búsqueda, en diálogos y conflictos, de maneras de aproximar el logro de versiones aceptables y respetables del bien común. La imagen de navegar con buena técnica pero sin rumbo es, por supuesto, una caricatura. Pero en algunos de nuestros países no faltan situaciones que parecen aproximarse peligrosamente a ella.

Por su propia naturaleza, la globalización no excluye ninguna parte del planeta. Hoy vemos también a los más poderosos países luchando por encontrar respuesta a los dilemas y desafíos que he anotado. También vemos a esos países vacilando, cambiando rumbo y no pocas veces fracasando en esos intentos. Allí también reina amplio escepticismo y cinismo acerca de lo que el estado, la política y los políticos pueden realmente hacer. Allí también queda claro -me temo que más claro que en parte de América latina- que sería un terrible error adaptarse pasivamente a las tendencias desarticuladas y desigualizantes de algunas de las corrientes de la globalización. También en esos países está vigente, como entre nosotros, la pregunta que formulé antes acerca de cuál debería ser hoy el lugar del estado y de la política, y del arco de solidaridades que ambos tienden a tejer sobre un territorio determinado.

Pero la similitud genérica de los problemas puede esconder la especificidad con que ellos se plantean en cada caso y, por lo tanto, la especificidad de las respuestas que hay que explorar. Sobre todo, no

deberíamos ignorar que si lo dicho acerca de los países centrales muestra el enorme impacto universal de la globalización, *ese impacto es más fuerte, al menos en sus lados negativos, cuanto más débiles son nuestros estados y nuestras economías, y cuanto más desarticuladas ya eran y siguen siendo nuestras sociedades*. No me cabe duda de que el futuro de nuestros países depende, en muy buena medida, de la combinación de vigor y flexibilidad, alimentada de auténtica preocupación por el bien común, con que importantes segmentos de la población, incluidos muy especialmente sus segmentos dirigentes, acepten y a la vez domestiquen la globalización mediante fortalecidos estados nacionales.

- Este documento, dada su natura-

leza, el nivel de análisis en que se ha colocado y las propias limitaciones de su autor, termina sin proponer políticas o decisiones concretas. Pero espero que sirva como enunciación de algunos factores contextuales, o parámetros aceptables, dentro de los cuales, nos guste o no, los diversos aspectos de la reforma del estado deben desarrollarse. En éste y otros planos sólo podríamos ignorar a alto costo las complejas relaciones -en parte complementarias y en parte contradictorias- que he esbozado entre el estado y los mercados crecientemente globalizados, así como el papel indispensable de la democracia para encontrar, sustentar y legitimar las soluciones que habrá que ir explorando dentro de los laberintos que nos impone este mundo actual.