

I

¿ÉPOCA DE CAMBIOS O CAMBIO DE ÉPOCA?:  
DE LA GLOBALIZACIÓN AL ESTADO

Rolando Cordera

RESUMEN

En la actualidad, más allá de las ilusiones globalistas de la pronta y virtuosa desaparición del Estado, que abrumaron la imagen de la primera fase de la actual globalización, hoy en franca crisis, de nuevo se abre paso a una necesidad secular: la centralidad de un Estado capaz de administrar las convulsiones financieras globales y, a la vez, modular el cambio económico y tecnológico con criterios de protección y seguridad sociales. Reformar al Estado desde el Estado mismo será tarea siempre inconclusa si no contempla la participación social organizada. Participación que debe darse con el fin expreso de otorgarle a la democracia un sedimento participativo denso y estrechamente vinculado con los procesos y mandatos que son propios de la democracia representativa. Éste será el tejido político social que permita al Estado participar en la construcción de un orden internacional a la altura de las profundas asimetrías globales.

**Palabras clave:** globalización, Estado, democracia representativa, paradigmas del desarrollo.

AN ERA OF CHANGE OR A CHANGE OF ERA?  
FROM GLOBALIZATION TO THE STATE

ABSTRACT

Beyond globalist illusions with regards to the soon and virtuous disappearance of the State, which have overwhelmingly defined the first phase of globalization, the current crisis has once again given rise to the secular need for a State able to manage the oscillations of the global economy while also dealing with economic and technological change and implementing protection measures and social security. Reforming the State from within the State itself will be a never-ending task without organized social participation. This participation should exist with the express purpose of providing a dense participatory base for democracy, closely linked to the processes and mandates indicative of representative democracy. This will form the social political fabric that will allow the State to take part in building an international order in light of deep global asymmetries.

**Key words:** Globalization, State, representative democracy, development paradigms.

## A MANERA DE PRESENTACIÓN

¿Cómo sembrar el desarrollo en América Latina?: con esta pregunta *Problemas del Desarrollo* nos convoca a reflexionar críticamente sobre nuestra realidad, cercada por las ominosas señales de una crisis global que no cesa, pero también por indicadores alentadores de que, mediante políticas y estrategias adecuadas a la historia y a las peculiaridades de la región, pudiera darse una nueva gran oportunidad histórica para trazar desde adentro de nuestros países una ruta promisoriosa para el desarrollo.

La pregunta planteada nos lleva de inmediato a otra: ¿Qué tipo de evolución económica y social ha tenido este Extremo Occidente, como lo llamara el estudioso francés Alain Rouquié? ¿Cuáles han sido las ideas fuerza, o los paradigmas que han inspirado o justificado, según el caso, los diferentes proyectos de transformación del Estado y de las estructuras productivas con miras a alcanzar una efectiva modernización social y económica? ¿En qué ha consistido la evolución histórica y social de la región, una vez que se asumió al desarrollo como el objetivo maestro de las sociedades y sus Estados?

Ninguna de estas cuestiones es ingenua o inocente ni admite respuestas simples. Con el fin de abordarlas con eficacia, es preciso hacer una revisión específica de la historia de los países que conforman el área para detectar simpatías y diferencias entre ellos y, de manera más concreta, registrar algunas de las variantes más significativas en la conformación de sus Estados. En especial, es indispensable diseccionar las relaciones de esos Estados con las estructuras y clases sociales nacionales, así como con el resto de la economía mundial y los poderes que en cada fase de la evolución de ésta han dado sentido al orden internacional, económico y político.

Al hablar de paradigmas, es muy fuerte la tentación de importar libremente los célebres esquemas de las revoluciones científicas de Thomas Kuhn, sobre todo en una época como la actual cuando la Gran Recesión ofrece argumentos *prima facie* contra las ideas dominantes inspiradas en el neoliberalismo. Conviene, sin embargo, advertir que, a diferencia de lo que sugieren las tesis de Kuhn, en nuestras disciplinas sociales y humanas el relevo de los paradigmas no se da linealmente, a partir de la observación y la evaluación de las anomalías y fallas del paradigma que mantiene la hegemonía en una época determinada. Como lo advertía Pierre Rosanvallon (1989) en su estudio sobre el desarrollo del keynesianismo en Francia: a diferencia de las teorías propias de las ciencias físicas y naturales, las ideas económicas no se pueden confrontar en un plano homogéneo de conocimiento. Siempre está presente un filtro político e ideológico y no es inocuo, como no lo son la presencia y acción de

las burocracias del Estado, en especial las financieras; los intereses y agentes sociales; los poderes de hecho asentados en la riqueza, etcétera.

El sentido común, construido en y desde las esferas mediáticas, así como en los centros de pensamiento y formación de opinión, no se presta fácilmente a fomentar el surgimiento de nuevas ideas sobre el gobierno del Estado y la economía. Suele, más bien, conformar una trinchera poderosa contra ellas y su conversión en paradigmas alternativos.

Sirve también, como lo hemos experimentado en los años recientes, como soporte de revisiones y renovaciones cosméticas del pensamiento o de las corrientes principales, cuya reproducción no es tampoco lineal, sino que se da a través de las casamatas institucionales e ideológicas, mediante las cuales tiene lugar el conflicto social y clasista y la confrontación política permanente que es propia de las sociedades complejas.

Los acontecimientos registrados en Europa a partir de 2010 y los problemas no resueltos en Estados Unidos constituyen lecciones de particular interés para nosotros, en la perspectiva de buscar un cambio que, sin soslayar las enormes mudanzas estructurales y mentales que ha traído la globalización, se proponga orientar la búsqueda y la construcción de estrategias de desarrollo nacionales renovadas y renovadoras.

Por ello, la cuestión planteada por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, de si la actual es una época de cambios o un cambio de época<sup>1</sup> no es inocua y puede ser un buen punto de partida para abordar la problemática y los desafíos que nos plantea la reforma del Estado en un momento de globalización y crisis, o de crisis global, como podría ser el desenlace de la actual circunstancia mundial.

Más allá de las fútiles ilusiones globalistas del mercado mundial unificado y de la reducción del Estado a su mínima expresión, que abrumaron la imagen de la primera fase de la globalización, la vía más o menos segura para recuperar capacidades básicas frente a la crisis y en medio de la globalización debe empezar por una revisión cuidadosa y a fondo de las relaciones entre la economía y la política, y entre el Estado, el mercado y la sociedad. De esta matriz revisitada, porque se trata de la matriz originaria de la economía política tal y como la

---

<sup>1</sup> ¿Época de cambios o cambio de época?, “La actual crisis financiera internacional es la más profunda y severa desde la gran depresión de los años treinta. La combinación de sobre endeudamiento (...) aunado a la falta de transparencia, regulación y supervisión en los mercados financieros, se convirtieron en la fórmula ideal (...) que se desencadenó en Estados Unidos y de ahí en Europa, Japón para alcanzar sin piedad a las economías emergentes y en desarrollo” (*Reforma*, 2008).

formuló Adam Smith, es que podrán surgir nuevos diseños y acuerdos sociales y políticos que doten al Estado de una legitimidad renovada.

Se trata de una legitimidad indispensable para asegurar la reproducción del propio Estado. Sobre todo, si desde el Estado y con el Estado se busca revisar y desplegar estrategias y políticas económicas y sociales orientadas, en su concepción e instrumentación, por un “gradualismo acelerado”, consistente con la urgencia y emergencia desatadas por la crisis, pero también con las perspectivas de cambio histórico a que nos refieren reflexiones como las citadas de Alicia Bárcena.

### **CRISIS, ¿CAMBIO O CONTINUIDAD?**

A partir de 2008, la actividad económica mundial ha enfrentado una de sus mayores contracciones, sólo superada por la Gran Depresión de los años treinta del siglo xx.

“El origen financiero de la crisis aporta inquietantes elementos de análisis (...) significa una erosión al proceso de globalización (...) Comienza el fin de la época de la desregulación y de la extrema libertad de los mercados; crece la convicción de que el crecimiento no tiene por que ir acompañado de desigualdad o desempleo y que un Estado activista, con mayor autonomía, es condición ineludible a la estabilidad de las economías y al bienestar de las poblaciones” (Cordera, 2009).

No obstante la magnitud del fenómeno, es claro que no se ha arribado a un nuevo consenso sobre las estrategias por seguir ni dentro y entre los gobiernos, ni en la academia y los centros de ideas. Quienes sustentan el discurso neoliberal, que a partir de los años ochenta articuló esta primera fase de la globalización actual, no parecen dispuestos a someterse a una efectiva revisión y actualización de sus ideas y modelos. Ni, en el fondo, a reconocer el daño profundo que sobre la sociedad ha tenido la aplicación a ultranza de unas recetas, pertinentes en el mejor y más generoso de los casos, para una coyuntura específica o una economía determinada.

Para los oficiantes de esto, que parece más bien haber devenido un culto, del ajuste estructural implantado con crudeza en los años ochenta del siglo pasado con el fin de encarar la crisis de la deuda externa, el mundo debía pasar, sin solución de continuidad alguna, a un “ajuste intelectual” en el que habría de sustentarse el cambio global hacia un mercado mundial unificado. Los arreglos pueden haberse dado en toda la extensión deseada, pero la mudanza hacia el mercado universal y el pensamiento único enfrentan hoy, sin conce-

siones, los efectos y los reclamos, que también buscan ser globales, por “otro desarrollo” a partir de la convicción de que “otro mundo es posible”.

“El discurso dominante se desentiende de sus consecuencias. El desempleo, la desigualdad de ingresos, la pobreza y aun las diferencias en la educación y el nivel de conocimientos (contrapartida de la fuerte acumulación de riquezas que se genera en el más reducido polo de los ganadores) no constituyen una carga social ni deben ser atemperados por políticas del Estado sino en última instancia es el propio sistema, generando una supuesta igualdad de oportunidades a través del crecimiento acelerado de las economías, el que brindará la solución a largo plazo mientras que, en lo inmediato, recae en la sociedad civil, a través de la acción privada y de instituciones no gubernamentales de distinto tipo, la responsabilidad de hacerse cargo de los excluidos del sistema” (Rapoport, 2009).

Con todo, la crisis actual es una clara muestra del fracaso de este tipo de visiones absolutistas; debería servir para revisar la ruta seguida y actuar pronto en una senda destinada y sustentada en la “reforma de las reformas”, como lo planteara la CEPAL. La crisis, no sólo ha puesto sobre la mesa el anarquismo destructivo de los banqueros, ahora vueltos aviesos conspiradores, sino ha sacado a flote lo que el discurso neoliberal ha soslayado persistentemente: deterioros sociales, desigualdades rampantes que generan tendencias al subconsumo o a la sobreproducción, sociedades desprotegidas y sin cohesión, democracias desacreditadas.

“A los factores estructurales de la exclusión y la desigualdad social, se añaden desde 2008 los impactos asimétricos de la crisis y de los remedios a la misma en los diferentes países. Problemas largamente larvados junto a fórmulas distributivamente sesgadas de combatir la llamada ‘Gran Recesión’, causan disturbios sociales abiertos en un número cada vez más grande de países (...) No es entonces de extrañar que la crisis global tornara evidente la obsolescencia del consenso neoliberal empuñado en dar primacía a la eficiencia por encima de las aspiraciones democráticas a garantizar la estabilidad y seguridad económica de los ciudadanos”.

Tomar debida nota de la encrucijada abierta por la crisis, es no sólo urgente, sino indispensable para acometer la dura tarea de reconfigurar los proyectos nacionales. Es en este contexto sin consenso que discutir las reformas de mercado, adoptadas por las élites dominantes y gobernantes con un “extraño sentido de pertenencia”, es más que pertinente. Los cambios modificaron usos y costumbres, formatos y rutinas del cálculo económico, pero no fueron

atendidas oportunamente las dislocaciones que propiciaron y, como mencionamos, redundaron en un debilitamiento no sólo del cuerpo social sino de los Estados cuyas fallas, aparentes o inventadas, sirvieron para justificar las reformas estructurales.

Ahora, por el contrario, la crisis debería servir para señalar y reflexionar sobre los límites de la globalización para autorregularse. La consigna preferida del pensamiento neoliberal de “volver a lo básico” tiene que cambiar de signo y convocar a redescubrir la pertinencia y la vigencia de los Estados, como, entre otros, lo ha postulado el pensador italiano Gianfranco Pasquino (*La Nación*, 2010) para quien la situación actual habla no del fin del Estado de bienestar, sino que es una indicación de la necesidad de repensarlo.

No se está aquí, por cierto, por una vuelta al pasado, sino por recurrir a la historia y a la razón para poder explorar caminos más acordes con nuestras realidades y necesidades, partiendo de las evidentes restricciones. Se trata de hacer una recapitulación conceptual y de experiencias, una puesta al día que sin renunciar a la historia supere la pesada carga de sobre determinación ideológica que ha mantenido entrapada la búsqueda de nuevos cursos de desarrollo, y pueda abrir cauces para proyectos de inclusión social y de consolidación democrática.

### LA IMPORTANCIA DEL ESTADO

Los debates sobre el papel del Estado en la economía han formado parte de la esencia de la economía política; la primera derivada, del papel y usos de lo público y lo privado, ha constituido históricamente uno de los problemas más finos de la legislación. La historia y el análisis sociológico y político de las formaciones sociales que ha producido el capitalismo señalan que el crecimiento capitalista, basado en decisiones descentralizadas y maximizadoras de ganancias. Prever sólo es sostenible en tanto cuente con un marco estable de relaciones sociales y políticas, que permita y otorgue a las expectativas de los agentes económicos un horizonte mínimamente coherente. Este marco ha sido el Estado de derecho y, en los tiempos modernos, el Estado social, democrático de derecho.

Podría decirse, el núcleo duro de la institucionalidad, sin duda siempre cambiante, que hace posible el desarrollo capitalista. Por esto es que cuando las perspectivas sobre el desempeño de la economía y las políticas que resultan de ellas, soslayan u olvidan estas condiciones y suponen que las mencionadas fronteras han quedado determinadas para siempre en contra de lo público, se afectan los contenidos de la vida cívica y pública y se despoja de todo sentido

colectivo a la democracia. Al final de cuentas, como lo vemos hoy, se afecta seriamente al mercado y su funcionamiento.

Conviene tener presente que tanto desde el punto de vista económico como desde la propia teoría democrática, no hay un tamaño “óptimo” del Estado. Los alcances de las acciones estatales, sus intervenciones y ampliaciones, así como sus retraimientos en la producción económica al igual que en otros planos del quehacer político y social, cambian en el tiempo y no siempre ni en todo lugar tienen la misma dirección y contenido. Lo que en un momento aparece como una intervención que desafía el orden existente y las ideas dominantes, en otro se presenta como una institución normal e indispensable.

Las decisiones sobre el Estado, su tamaño y contenido, no obedecen a ningún modelo universal, positivo o normativo, sino a necesidades sociales y proyectos políticos, que son puestos en acto por el propio Estado, en una matriz compleja y multivariada de relaciones de fuerza, tanto en el nivel macro social como en el interior de las instituciones estatales. Por otro lado, la acción y las decisiones estatales están siempre inscritas en, y condicionadas por, contextos transnacionales que se modifican históricamente.<sup>2</sup>

Lo privado y lo público, el Estado y el mercado, dan lugar en la realidad histórica internacional a combinaciones más que a polaridades, cuyo contenido y sentido específicos tienen estrecha relación con las coyunturas en que tienen lugar esas mezclas y permutas, así como con los antecedentes nacionales concretos (políticos, ideológicos, culturales, incluso geográficos). Cuando se les observa en detalle, las maneras de “salir” de la crisis de entreguerras en los años treinta del siglo pasado, así como los perfiles que adoptaron los Estados de bienestar erigidos en la segunda posguerra ilustran el peso de coyunturas específicas, aunque el contexto estructural estuviera internacionalmente marcado por el azote de la depresión económica (Skocpol y Wair, 1985).

Contra estas experiencias y registros de la historia, el relato neoliberal cultivó un simplismo disfrazado de estilización modelística, y se negó a considerar las influencias recíprocas entre los dominios económico, político y social. Se ha mostrado incapaz de asumir las peculiaridades históricas e institucionales o el grado de desarrollo de cada país; y con miopía construyó una relación irreconciliable entre Estado y mercado, olvidando el reclamo permanente e indispensable de la vida social: la necesidad de equilibrios, una de las lecciones de Tocqueville, Burke y Constant.

---

<sup>2</sup> Cfr. Skocpol, T., “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en P. Evans; D. Rueschemeyer y T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985.

Así, la globalización, junto con el cambio estructural mediante el cual se buscaba la inserción de las economías políticas nacionales, se convirtió en un eficaz complejo simbólico que delimitó los términos de los debates políticos y económicos; sin descanso, se pusieron en la picota la seguridad social, la inversión y las empresas públicas, los derechos colectivos; se redujo el papel del Estado a su mínima expresión y se soñó con un paraíso de mercado cuyas eficiencias y racionalidades nunca llegaron. En los hechos, esta visión llevó a cambios radicales: en lugar de procurar el pleno empleo y la protección social, se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la permanente reducción del tamaño y de los compromisos del Estado con el bienestar. Y así, desde estas plataformas de pensamiento y acción pública y estatal, se ha pretendido salir de una crisis que, en lo fundamental, recoge esas contracciones y amplía las debilidades institucionales no superadas por la globalización neoliberal.

Los mercados abiertos, se dijo una y otra vez, con su promesa de altos niveles de crecimiento económico, alentarían y alimentarían la democracia política que, con su insistencia en el imperio de la ley y en los derechos individuales, brindaría el necesario marco de referencia para la concreción del paraíso liberal. Proyecto liberal de pretensión planetaria, cuyos resultados poco o nada tienen que ver con las ideas y las enseñanzas de John Stuart Mill o Adam Smith, en quienes dice inspirarse y querer reivindicar el discurso neoliberal.

“Con Reagan y Thatcher terminó la ficción de los Estados solidarios y sociales. Se caracterizaron por el mismo mensaje: ‘somos grandes países’; basta de sacrificar el desarrollo en busca de una falsa solidaridad social (...)” (Navalón, 2010: 91). La preocupación por el bienestar interno de los países y el crecimiento cede paso a los imperativos de la propia globalización. La eficacia política, el progreso social y la creación material sostenida fueron sometidos por lo que ahora se llaman las “mejores prácticas”, las “políticas correctas”, las instituciones “adecuadas” y la eficiencia. El cometido central se volvió la acumulación de lucros, en tanto que la acumulación de capital productivo y la distribución de los frutos del crecimiento fueron, en todo caso, vistos como resultados de la eficiencia del mercado y del proceso general basado en maximización de ganancias.

Sin embargo, antes de que finalizara el siglo xx, al calor de las primeras grandes crisis de la globalización en México, Asia, Brasil o Argentina, las primeras grandes operaciones de salvamento de los sistemas financieros (sin mencionar las que se veían como necesarias para recuperar el crecimiento y encarar las dislocaciones sociales y regionales que produjo la crisis), le reasignaron al Estado su papel clásico de articulador de voluntades con visiones de mediano

y largo plazos.<sup>3</sup> No sólo había que reconocer que las instituciones importaban, sino hacerse a la idea de que el Estado estaba de vuelta. La euforia globalista de los primeros años del nuevo milenio opacó estas lecciones que el Banco Mundial, inspirado entonces por Joseph Stiglitz, trató de acuñar como punto de partida para nuevas agendas del desarrollo mundial.

Ahora, en una ironía sin duda cruel de la historia mundial, dado el curso que ha tomado la historia reciente, son puestas contra la pared no sólo de las certezas de la “democratización de la abundancia”, dicho sin desmedro de la indudable expansión material auspiciada por la globalización, sino las premisas mismas del discurso del mercado mundial libre y unificado como sendero único hacia una nueva y mejor sociedad internacional. Reconocer logros del mercado no es ignorar las posibilidades y los resultados, históricamente constatados, del Estado; mucho menos, considerar al mercado como el factor único del éxito económico y hasta social y moral, independiente de las políticas gubernamentales, el funcionamiento de la democracia y la dinámica y composición de los Estados.

Por otro lado, debería ser claro que el retorno del Estado seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de la historia y sus coyunturas nacionales y mundiales, así como de las nuevas figuras políticas e ideológicas, culturales en su sentido más amplio, provenientes de los cambios globales de las últimas décadas.<sup>4</sup> Sin embargo, parece también cada vez más claro que la expansión de los Estados, más que su aniquilación, será una poderosa tendencia emergida de la crisis actual, dirigida a recoger de modo complejo las contradicciones políticas domésticas e internacionales.

Ni Estado mínimo<sup>5</sup> ni Estado guardián, mucho menos Estado desaparecido: lo que está en el orden del día de la reflexión sobre el desarrollo es repensar la idea primigenia de los derechos y la protección sociales que impulsó la creación de los Estados de bienestar durante la segunda posguerra.

---

<sup>3</sup> Cfr. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press. También, dice David Ibarra (2004) “(...) a regañadientes se comienza a aceptar que el Estado y la política tienen funciones ineludibles en la conducción de las reformas políticas internas y del relacionamiento externo”, en *Los laberintos del orden internacional: la importación de las reformas*, 1997.

<sup>4</sup> Cfr. D. Balaam, y M. Veseth, *Introduction to International Political Economy*, Prentice-Hall, 2001.

<sup>5</sup> Cfr. V. Cable, “The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power”, en *Daedalus*, año 2, núm. 124, primavera 1995, pp. 23-53.

La reforma que la época reclama tiene que partir de reafirmar el reconocimiento, como derecho universal de los Estados y de las naciones, de su capacidad de decidir sus pautas de desarrollo económico y distribución social, así como las formas de inscribirse en el mercado y la economía globales. Así, podría de nuevo hablarse del desarrollo como un proceso integral y de la democracia como un orden susceptible de ofrecer seguridad pública, personal y social a sus ciudadanos y un futuro de equidad que diera solidez a la propia democracia.

La reforma económica para la globalización y la reforma política para la democracia sólo pueden ser reconducidas y reformadas si se emprende una reforma social del Estado, que reconstituya sus funciones y visiones básicas vinculadas con la protección y la seguridad sociales. Ésta sería la mejor manera de encontrar la obligada sintonía entre política económica y social, y entre Estado, mercado y democracia.

Esta reconceptualización del Estado no puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos públicos o la conformación institucional: tiene que inscribirse en los procesos sociales y plantearse la legitimidad histórica y democrática de vastas redistribuciones del poder, reajustes radicales de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. El desarrollo, entonces, podría volverse a entender como un proceso complejo de cambio social y pedagogía democrática y política.

## **DESARROLLO: OPCIONES Y RESTRICCIONES**

Poner a la justicia social, entendida como derecho humano universal, en el centro de la preocupación por el bienestar es un adjetivo que debe convertirse en un obligado sustantivo. Obliga a una reflexión de fondo, comprometida y arriesgada, sobre las opciones y las restricciones que la reconquista del desarrollo implica para nuestras naciones.

“El objetivo de desarrollo no se logra mediante la maximización del PIB, sino promoviendo el desarrollo sostenible e igualitario (...) medir el éxito en el crecimiento no desde el punto de vista del PIB, sino más bien mediante la mediana del ingreso promedio de la persona o del ingreso nacional neto” (Stiglitz, 2007).

Lo mismo hizo la CEPAL (2000) con su planteamiento estratégico sobre desarrollo, la equidad y la ciudadanía. En ambos casos, aunque con mayor énfasis la Comisión, se entiende al desarrollo como un proceso complejo y

multidimensional en el que concurren economía, política, cultura e historias nacionales.<sup>6</sup>

Es por todo esto que la construcción de un régimen de bienestar social bajo un enfoque de derechos debe ser uno de los temas centrales de una nueva agenda del desarrollo internacional. Para la construcción democrática, así como para la agenda económica que pudiera diseñarse con el fin de “sembrar el desarrollo”, es una condición necesaria poner en sintonía la transformación productiva alcanzada y requerida con la equidad. Esta sintonía, en un contexto de empleo creciente y seguro, “digno” como postula la OIT, abriría el paso a la hora de la igualdad convocada por la CEPAL (2010).

La visión de un desarrollo sustentable, junto con su traducción en estrategias y nuevos paradigmas, podría a su vez dar lugar a una síntesis cultural y política, capaz de imponerle a la economía política del desarrollo otra impronta y una calidad distinta a la actual. A su manera, así se lo propusieron los “pioneros” del desarrollo y particularmente la CEPAL conducida por Prebisch y los suyos.

La agenda puede y debe ir de lo utópico, pero realizable, al cuestionamiento puntual de la retórica impuesta. Ir de la convicción de que “otro mundo es posible” a la argumentación de que frente a la dictadura del ajuste financiero y el equilibrio fiscal, entendido unívocamente como “déficit cero”, es posible plantear otras maneras de forjar y administrar un Estado social actualizado, sin renunciar al comercio exterior y la interdependencia global. Aquí, de nuevo, el enfoque de derechos debe estar en el centro de la elaboración y de la crítica, así como de la formulación de políticas y la reconstrucción del discurso desarrollista.

En el mismo sentido, la inscripción en la democracia de los objetivos del desarrollo, tan integrales e integradores como sea posible, parece ser la senda más segura, aunque tal vez la más ardua, para hacer factible la ambición, revigorizada por el cambio del mundo de las últimas décadas de avance económico con profundización democrática, equidad e igualdad social. El derecho al desarrollo y del desarrollo habrían encontrado aquí el marco ético más propicio para realizarse.

---

<sup>6</sup> “Es poco realista postular simultáneamente las virtudes de la globalización y de la desintegración del Estado. El papel del Estado social y generador de externalidades tecnológicas e institucionales es y seguirá siendo importante. En un mundo de riesgos globales, la consigna de sustituir la política y el Estado por la economía es cada vez menos convincente” (CEPAL, 2000). *Cfr. Globalization and Development*, Naciones Unidas, Nueva York, 2002, p. 102.

Por esto es que proponer la construcción de un régimen de bienestar social bajo el enfoque de los derechos es condición para poner en sintonía la transformación productiva con la equidad, abrir paso a la “hora de la igualdad”, como lo ha propuesto la Comisión Económica para América Latina en su notable actualización de conceptos y visiones estratégicas,<sup>7</sup> que posibilite un real desarrollo social.

### LA IGUALDAD, PRINCIPIO NORMATIVO

Al asumir la igualdad como una condición de la ciudadanía, que a su vez regula y articula los objetivos y procesos que dan cuerpo al desarrollo, podremos dar sustento al “cambio de época”.

“Estamos frente a la necesidad de definir una nueva agenda global de desarrollo en su acepción más extensa, es decir, una agenda que contemple los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales y las prioridades (...) se requiere de una fortalecida institucionalidad financiera global para enfrentar la crisis; y una arquitectura institucional legítima y representativa, cimentada en un multilateralismo real y efectivo, que sea capaz de dar cuenta del cumplimiento de las decisiones globales” (Bárcena, 2011).

En suma: desarrollo entendido como derechos; derechos entendidos como justicia y libertad; política entendida como acción y compromiso con el código democrático, éstas deberían ser las coordenadas imprescindibles para construir una nueva agenda para el desarrollo en la globalidad.

De lo que se trata, propone Osvaldo Sunkel (2006), es de concebir al desarrollo no como una

“aspiración *modernizadora* (...) sino como el producto de un conjunto de demandas de la sociedad misma que se articulan y se manifiestan democráticamente en lo que podría constituir un nuevo contrato social, y se traducen y adquieren eficacia en el Estado mediante las políticas públicas. La sociedad movilizando al Estado y orientando con sentido estratégico al imperfecto pero insustituible mercado, de eso se trataría en el enfoque sociocéntrico”.

---

<sup>7</sup> Cfr. CEPAL, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*; Naciones Unidas, Santiago, 2010, disponible en [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-ses.33-3\\_la\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_la_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)

El desarrollo, visto como un cambio social, político y económico en el que el correcto funcionamiento de las instituciones es fundamental, implica también una reestructuración básica de valores y actitudes. Democracia y mercado sin Estado o Estado sin democracia y sobre el mercado, son extremos que arrinconan la idea del Estado democrático como un ideal normativo.

En esta perspectiva, que quiere ser histórica e ir más allá de la coyuntura, puede proponerse que no es factible pensar en modelos nacionales de desarrollo *en* la globalización, compatibles con el discurso igualitario de la democracia, sin contar con Estados fuertes que reconstituyan sus funciones y visiones básicas vinculadas con la protección y la seguridad sociales. La equidad, la expansión de los derechos y la remoción sostenida de la pobreza, deberían ser los criterios más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de las políticas económicas y sociales.

Una agenda renovada de desarrollo comprometida con la equidad, la readmisión del Estado como actor dinámico y dinamizador del proceso de acumulación y expansión, una reforma de la política macroeconómica que abra campo al empleo y a la promoción de actividades de alto valor agregado que la lógica individual de inversión no puede abarcar por sí sola. Son sólo algunas de las líneas maestras que podrían darle dimensión política e histórica, para volverla auténtico paradigma o “idea fuerza” a la fórmula de *nacionalizar la globalización* para emprender un sostenible cambio estructural hacia la igualdad.

Poco que ver tiene esta fórmula con un retorno al nacionalismo económico (entendido como autarquía), el populismo o la estatolatría, pero lejos está de las fantasías neoliberales que han alimentado a las políticas económicas predominantes. Quizá, lo que se requiera de entrada es la reedición de un pragmatismo económico alimentado por las lecciones de la historia más que por los mandatos del dogma.

Como el paladín del comercio libre, la revista *The Economist* (2006), ha llegado a admitir:

“Los gobiernos pueden necesitar redistribuir los beneficios de la globalización más justamente a través de los impuestos y del sistema de beneficios (...) con una red social de seguridad temporal, para aquellos que pierden sus empleos, mejor equidistribución para equipar a los trabajadores para los empleos del mañana y mercado laboral más flexible para promover la creación de nuevos empleos”.

Reformar la política y la economía desde el mirador de los derechos y las garantías sociales puede ser la vía robusta para participar con un mínimo de

solidez en los procesos inciertos pero inevitables de la globalización, frente a su crisis y más allá de ella. Quizá la ecuación reformista y globalizadora debiera ser puesta de cabeza: hay que estar bien adentro para relacionarnos con éxito afuera. En esta redefinición, así como en sus derivadas institucionales a escala mundial, radica la posibilidad de reconstruir un orden internacional cuarteado y adecuarlo a los reclamos de una ciudadanía que se quiere global, pero que primero demanda seguridades y protecciones sociales que sólo los Estados nacionales pueden ofrecer.

En esta paradoja anida la posibilidad de abrir el camino a una reconformación del desarrollo, pero también de las ideas y nociones que hasta la fecha han inspirado la imaginación estratégica y la propia acción política. La idea misma de ciudadanía global impone nuevas maneras de concebir la reconstrucción económica, así como de entender la democracia y el Estado.

Para entrar y estar en esta gran jugada y sacarle provecho, para nacionalizar la globalización, es indispensable forjar agendas nacionales incluyentes, donde la educación, el alimento, el empleo y la seguridad social sean los criterios maestros para evaluar el cambio social y el intercambio democrático. De aquí, la paradoja del momento que vivimos: para reformar el (des)orden global y construir un orden habitable, es indispensable fortalecer al Estado nacional y dotarlo de nuevas capacidades de regulación, innovación y promoción de unas economías políticas devastadas y carentes de fuerza autónoma para generar recuperación y crecimiento. Ésta debería ser la ruta para hacer de la globalización un entorno habitable.

En este sentido, se precisa reivindicar y reinventar lo público, porque sólo así se puede aspirar a un “pragmatismo trascendente” que no tema al largo plazo. Sólo así se puede pretender dar a la noción de solidaridad —central para una reflexión actualizadora de la economía política— unos contenidos y un alcance plenamente contemporáneos y modernos. Entenderla como un valor social capaz de articular no sólo el esfuerzo por sobrevivir de los que no se adaptan pronto y con éxito al mercado, sino de cruzar la estructura social y ofrecer otras posibilidades de comunicación y cohesión a los que sí pueden hacerlo. Solidaridad que quiere ser entendida como un mínimo de habitabilidad para las poblaciones desatendidas y perjudicadas por los vuelcos globales. Puede, también, ser extendida al conjunto social como un modo eficaz de propiciar nuevas maneras de intercambio político y social. En condiciones de escasez y penuria, no es una opción menor ni desdeñable.

Para bien y para mal, las reflexiones anteriores se han alejado del discurso económico propiamente dicho. Ello, porque la mejor manera de abordar las relaciones entre la economía de mercado y el bienestar social es a través de

los enfoques de la economía política. Pero más aún, porque también la mejor manera de usar la economía política es no olvidar que, en sus orígenes, la Economía Política fue, sobre todo, filosofía moral.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cordera, R. *et al.*, “México frente a la crisis: por un nuevo curso de desarrollo”, en *EconomíaUnam*, vol. 6, núm. 18, septiembre-diciembre, 2009, pp. 7-60, disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/18/01mexicofrentealacrisis.pdf>
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press, 1997.
- Balaam, D. y M. Veseth, *Introduction to International Political Economy*, Prentice-Hall, EU, 2001.
- Bárcena, A., “La gobernanza global para enfrentar un cambio de época”, en *Embajada Abierta*, 3 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.embajadaabierta.com/?p=309>
- Cable, V., “The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power”, en *Daedalus*, año 2, núm. 124, primavera 1995, pp. 23-53.
- CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Naciones Unidas, Chile, 2000, disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>
- \_\_\_\_\_, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Naciones Unidas, Chile, 2010, disponible en [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-ses.33-3\\_la\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_la_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)
- Ibarra, D., “Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 82, abril de 2004, disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/19404/lcg2220e-ibarra.pdf>
- \_\_\_\_\_, “Los dilemas de la democracia mundial”, en *Perspectivas progresistas*, julio de 2011, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08422.pdf>
- Naciones Unidas, *Globalization and Development*, Nueva York, 2002.
- Navalón, A., *Parén el mundo que me quiero enterar. Guía para comprender los conflictos de nuestro tiempo*, Debate, México, 2010.
- Pasquino, G., “La crisis indica que Europa deberá repensar el Estado de bienestar social”, entrevista en *La Nación*, 13 de junio de 2010, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1274382-la-crisis-indica-que-europa-debera-repensar-el-estado-de-bienestar-social>

- Rapoport, M., “Orígenes y actualidad del ‘pensamiento único’”, en Gambina, J., *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. CLACSO, Argentina, 2002, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/gambina/p2global.pdf>
- Reforma*, “¿Época de cambios o cambio de época?”, en *Reforma*, jueves 13 de noviembre de 2008.
- Rosanvallon, P., “Development of Keynesianism in France”, en *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Hall. P. (ed.), Princeton University Press, New Jersey, 1989, pp. 171-193.
- D. Rueschemeyer, y T. Skocpol, *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1985.
- Skocpol, T., “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, en P. Evans, D. Rueschemeyer, y T. Skocpol, *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1985.
- Skocpol, T. y M. Wair, “State Structures and the Possibilities for ‘Keynesian’ Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States”, en P. Evans, D. Rueschemeyer, y T. Skocpol, *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1985.
- Stiglitz, J., “Discurso inaugural”, conferencia dictada en el *XVIII Seminario Anual*, Consorcio de Investigación Económica y Social, 17 de diciembre de 2007, disponible en <http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/resumen-discurso-stiglitz.pdf>
- Sunkel, O., “En busca del desarrollo perdido”, en *Problemas del Desarrollo*, núm. 147, octubre-diciembre, 2006 disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde147/PDE14702.pdf>
- The Economist*, “The New Titans”, en *The Economist*, 16 de septiembre de 2006, p. 17.