

Nueva Sociedad Separatas

Fernando Calderón
La política y el nuevo Estado republicano

Texto aparecido en

Fernando Calderón: *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo.*
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales - ILDIS /
Friedrich Ebert Stiftung - FES (Bolivia) / Nueva Sociedad, Caracas,
2002, pp 69-90.

Capítulo 3

La política y el nuevo Estado republicano

En estas dos últimas décadas la sociedad latinoamericana viene experimentando cambios en los escenarios políticos y en las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía. En la perspectiva del presente texto, interesa explorar las posibilidades de renovación del Estado en función de lo público, teniendo como horizonte que la dinámica deliberativa de la democracia oriente el desarrollo y las transformaciones estatales. En este contexto, la pregunta sobre las características del nuevo Estado que emerge de la crisis de los 80 aún está pendiente. En realidad, lo que se ha venido observando es una serie de transformaciones estatales que, si bien han introducido importantes reformas en la estructura y funcionamiento del Estado y de la economía, no han logrado perfilar estructuralmente un nuevo orden estatal. Los límites al cambio del denominado “Estado neoliberal” han sido de distinto tipo: económicos, por los impactos negativos de sucesivas crisis financieras internacionales y por la incapacidad de las fuerzas económicas internas, por cierto promovidas por el Estado, de lograr una inserción económica fecunda en la globalización; sociales, por los saldos de exclusión y el crecimiento de las brechas sociales prácticamente en todos los países de la región; y políticos, por la crisis de legitimidad de los partidos políticos y de la misma democracia representativa¹.

La idea que aspiramos desarrollar en el presente capítulo afirma que las reformas estatales pensadas y realizadas principalmente desde una perspectiva economicista e institucionalista son insuficientes para producir un nuevo orden estatal congruente con la globalización y con el modelo de desarrollo pensado y producido desde el ámbito público. Más bien, resulta fundamental colocar la política deliberativa como eje de los cambios es-

1. Para una revisión de los cambios internos del Estado y de su crisis, v. Habermas 2000; Calderón/Dos Santos 1991a; Losa; UNDP 1993 y 1999; World Bank 1997. Un tema central en la discusión actual sobre el Estado se refiere a su relación con la cultura. Steinmetz sostiene que una de las dificultades que enfrenta la teoría del Estado es que en los debates existentes se toca tangencialmente la importancia de los procesos culturales y se evita la confrontación directa con la teoría cultural, que permitiría trascender el callejón sin salida de los debates teóricos sobre el Estado con respecto a los problemas conceptuales, incluso el referido a su misma definición.

tatales. Desde esta perspectiva, el Estado tendría las potencialidades para transformarse en una suerte de “bisagra activa” entre la economía y la sociedad y entre la búsqueda de integración social interna y el posicionamiento de la nación en la globalización. En este ámbito la deliberación fortalecería el espacio público, desde donde se podría generar una cultura cooperativa entre Estado y sociedad.

Se tratará de desarrollar esta idea en función de cinco temáticas. Primero, con respecto a las características y al agotamiento relativo del “Estado patrimonial corporativo”; segundo, en relación con los límites de las reformas neoliberales; tercero, con referencia a las nuevas condiciones políticas en la coyuntura actual; cuarto, respecto del nuevo Estado y sus relaciones con la economía y la sociedad; y, quinto, en relación con la globalización. El capítulo culminará con un breve corolario sobre la necesidad de repensar las nuevas articulaciones entre Estado y nación en la globalización.

El fin de un ciclo

Muy rápidamente, y retomando ideas trabajadas hace algún tiempo, se puede decir que el Estado patrimonialista corporativo ha tenido cinco rasgos básicos². Un primer rasgo fue la constitución de un sistema corporativo formado por las principales empresas estatales, articuladas por altas tecnocracias que se vincularon, además de entre sí, con intereses privados, nacionales e internacionales, produciendo lo que se denominó “anillos burocráticos”. Un segundo rasgo fue la consolidación, por un lado, de relaciones clientelares entre instituciones e instancias del sector público, especialmente en el área social, y, por el otro, de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Esto se expresaba mediante un sistema de intercambio

2. V. Calderón/Dos Santos 1995 (específicamente el cap. 1). Un rasgo histórico de base para comprender el Estado moderno en América Latina es su rol de actor social. “Resulta difícil hablar en América Latina de un Estado que solamente refleja la conflictividad social; antes bien, estamos en presencia de un Estado que, a través de su gestión, tiene un papel determinante en la propia conformación de los intereses económicos y los actores sociopolíticos. Además de ‘productor’, fue desde muy temprano un Estado ‘productor’ de sociedad. La contrapartida de esta fuerte presencia del Estado es una relativa lentitud en el proceso de formación de clases sociales, en su manifestación como actores colectivos o fuerzas sociales, en su presencia –con autonomía e identidad clara– en el escenario de la historia” (Calderón/Jelin, p. 6).

de prebendas y empleos a cambio de legitimidad. La familia y la estructuración de redes de grupos primarios constituyeron la base de este mecanismo político.

Un tercer elemento fue la configuración de un campo espúreo de conflictos sociales, pues las oposiciones entre grupos y sectores no eran directas, sino que se daban a través del Estado. Los distintos actores y movimientos perseguían el control del poder estatal al cual muy a menudo lo confundían con el poder político. Un cuarto rasgo fue la relativa superposición de acciones sociales, políticas y culturales en una misma acción. Posiblemente esto hizo que los partidos políticos se desempeñaran al mismo tiempo como movimientos sociales, actores sociales, actores culturales o estatales, y así muchas de las expresiones propias de la sociedad civil se confundieron con el partido y con el Estado.

Una quinta característica se refiere a la capacidad de las acciones nacional-populares para *crear* sociedad; ellas crearon organizaciones sociales que transformaron la vida colectiva produciendo valores, creencias y costumbres que todavía constituyen rasgos básicos de la sociabilidad, sumamente compleja y en constante transformación³. Mediante estas fuerzas nacional-populares, el Estado fomentó la creación de canales de integración social, operándose un gran proceso de movilidad social. Ha sido evidente en buena parte de los países de la región el desarrollo de una serie de procesos de movilidad intra e intergeneracional⁴. Un ejemplo especialmente interesante es el de las autoridades municipales que tuvieron movilidad social respecto de sí mismas y respecto de sus padres durante regímenes nacional-populares fuertes como los de Bolivia y México⁵.

Sin embargo, el hecho político fundamental fue que la dominación social de este tipo de Estado se cristalizó en un núcleo de intereses políticos en los aparatos del Estado, especialmente en la Presidencia de la República,

3. El *Informe de Desarrollo Humano, Bolivia 2000* muestra que 61% de los bolivianos piensan que el Estado debería ser el principal responsable del desarrollo del país (PNUD-Bolivia 2000), lo que evidencia que persiste en el imaginario de la gente una sociedad estatista; sin embargo, el Estado ya no tiene la capacidad estructural para resolver las demandas que se plantean. Para una caracterización del régimen nacional-popular y de su modelo de desarrollo, v. Touraine 1989.

4. Así lo demuestran, p. ej., Di Tella y Germani 1962, para el caso argentino, y Verdesoto, para el ecuatoriano. Además, para una crítica al desarrollismo, v. Morandé.

5. Las élites locales "están experimentando procesos de movilidad social. Así, por ejemplo, los padres de las actuales autoridades de los municipios, que son sobre todo docentes y profesionales, fueron en su mayoría agricultores, obreros y trabajadores por cuenta propia. La misma tendencia se detectó, aunque menos acentuada, en el grupo de autoridades de la sociedad civil" (PNUD-Bolivia 2000, pp. 92-93).

donde se confrontaron los distintos intereses en juego. La burocracia estatal se consolidó precisamente bajo esta fórmula institucional, siendo su función orgánica la de equilibrar las presiones de estos grupos.

La tendencia al corporativismo y al clientelismo político, tan marcada en la cultura y en este régimen político, se nutrió originaria e incesantemente de una lógica centrípeta que desplazó las pugnas entre intereses sociales hacia el denso foco estatal. De ahí que el poder del Estado fue y sigue siendo decisivo en la historia política de la región. Sin embargo, este mecanismo, este patrón histórico, vive una crisis de legitimidad, pues ha sufrido procesos de transformación muy fuertes y no se puede reproducir más. Lo curioso es que, a pesar de la fuerza de la dinámica del cambio, sigue estando presente en la vida pública de prácticamente todos los países.

Varias son las causas internas y externas que limitan la reproducción de este tipo de Estado. En primer lugar, el deterioro de los precios de intercambio y la incapacidad empresarial del Estado para enfrentar dinámicas productivas. Asimismo, la deuda externa contraída puso de manifiesto la debilidad estatal para enfrentarla, así como la incapacidad del Estado para poder regular los flujos financieros. En segundo lugar, el incremento de las necesidades y demandas colectivas, que en el pasado fueron relativamente satisfechas por el Estado, fenómeno que hoy día no puede reproducirse (Cepal 1991; World Bank 1997). En tercer lugar, las presiones políticas de una nueva derecha cerradamente antiestatal, traducidas ideológicamente en políticas pro mercado, debilitaron la acción estatal, afectando su capacidad de acumulación, y crearon las condiciones para privatizar la economía y dar predominio al mercado como mecanismo estructurante de las relaciones entre Estado, sociedad y economía. En cuarto lugar, la creciente ineficiencia del propio Estado para operar políticamente y para satisfacer las demandas sociales evidenció los límites gerenciales de una pesada estructura burocrática, grande pero ineficaz para articular el funcionamiento socioeconómico.

Si a esto se le agregan las presiones externas resultantes de los procesos de transformación de la economía mundial, la emergencia del proceso de globalización, la nueva división internacional del trabajo, la crisis y la transformación del Estado en los países desarrollados y la hecatombe soviética y del mundo socialista, queda claro por qué el Estado patrimonialista y corporativo no podía seguir funcionando y necesitaba cambiar. La cuestión es por qué, a pesar de las reformas de estabilización, ajuste y reestructuración, el Estado y la cultura patrimonialistas persisten como

una pesada inercia estructural sobre la vida económica y política de estos países. La pregunta sigue siendo qué tipo de Estado finalmente reemplazará al anterior.

Más adelante se tratará de argumentar en favor de un Estado que trabaje en pos de lo público y que trate de articular tanto su propio funcionamiento como el del mismo mercado en función de la integración social y de una lógica sistémica. Empero, conviene antes tratar de comprender los límites de las reformas.

Los límites estatales de las reformas neoliberales

Parece necesario retomar algunos puntos de las reformas del Estado promovidas por las llamadas políticas neoliberales, así como revisar sus límites. En varios estudios se constata que el peso del Estado es decisivo tanto para la integración social y el funcionamiento interno de la economía como para el posicionamiento de los distintos países en la dinámica global⁶. También se constata que, a pesar de una fuerte ideología antiestatal global, la realidad proteccionista internacional es mucho más fuerte y real que la ideología de la apertura neoliberal en el funcionamiento de las economías modernas. Asimismo, los estudios señalan que si bien son necesarias una modernización y una reforma del “Estado empresario”, es también urgente reconocer la presencia de una fuerte estructura monopólica prevaleciente en el funcionamiento de los mercados que limita seriamente la competencia entre las empresas⁷. Asimismo, los gráficos elaborados por el Banco Mundial en su Informe Anual de 1997 son muy elocuentes en cuanto al peso de

6. “El Estado, como los mercados, debería estar orientado por el público. Los dos deberían trabajar en *tándem* y el público debería tener suficientes poderes para controlar a ambos en forma eficaz. Podría hacerlo mediante la participación en la gobernación o en su calidad de productores y consumidores, o en muchos casos mediante organizaciones populares u organizaciones no gubernamentales” (UNDP 1993, p. 53). “Los mercados favorables al público permiten a éste participar plenamente de su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios. Para que los mercados estén al servicio de la gente, y no la gente al servicio de los mercados, hacen falta varias medidas concretas”. Sobre estas medidas v. UNDP 1993, p. 31, cuadro 3.1. Para un mayor análisis de la relación entre crecimiento económico y Estado y el tema de las políticas públicas desde el enfoque del desarrollo humano, v. UNDP 1996 (especialmente caps. 2 y 3). Para una visión del consumo y del desarrollo a partir de una óptica pública, v. UNDP 1998.

7. Un ejemplo curioso es ilustrativo. Según *The Economist* de junio de 1997, en los 18 años de gobierno de Margaret Thatcher el PIB estatal sólo se redujo de 43% a 42%.

los Estados en las distintas economías nacionales. En tal sentido, son notables las experiencias de los Estados del Japón y de los países del Sudeste asiático (v. Ohno; World Bank 1993; Lee; López). Estos ejemplos demuestran que es importante relativizar los juicios y las ideologías absolutistas y tratar de entender cómo están realmente funcionando el Estado y el mercado, determinando más bien cuáles son las necesidades de cambio estatal y de mercado en una sociedad particular para enfrentar la dinámica de un mundo cada vez más globalizado.

Dadas las tendencias de irregularidad entre el acelerado y crecientemente complejo desarrollo de una economía altamente competitiva, una sociedad constantemente diferenciada y un Estado con frecuentes crisis de legitimidad y gobernabilidad, parece ser que un rasgo básico del Estado –y, de una manera más general, de la relación entre el Estado, la sociedad y la economía– es una suerte de asincronía estructural creciente. Es decir, existe un desajuste entre los cambios acelerados en la economía global y en la sociedad y la persistencia de una pesada y lenta lógica política estatal tradicional, rápidamente dibujada en párrafos atrás. En este ámbito, es determinante la reconstitución de un nuevo Estado que vaya más allá tanto de las lógicas corporativas preexistentes, sobre todo en el plano político, como de las visiones ultraeconomicistas y pragmáticas del llamado “Estado neoliberal”. La cuestión, desde la perspectiva que aquí interesa, es cómo el Estado y el mercado pueden trabajar en función de lo público y de un desarrollo endógeno e incluyente que pueda ser considerado como bien común.

El concepto de asincronía puede ser un importante recurso para comprender la complejidad del cambio moderno (Germani 1962). Ella puede ser entendida como un rasgo general del cambio entre el Estado, la sociedad y la economía en relación con las diferentes velocidades, los distintos sentidos, las diversas direcciones e intensidades, tanto en el plano de las instituciones y esferas como en el de los actores y las personas involucradas en él. De manera complementaria, vale la pena mencionar que una de las particularidades de esta asincronía, en el caso de países como los latinoamericanos, es el denominado “efecto de fusión” (ibíd.), referido a que fenómenos de la modernización son readaptados por fuerzas del pasado para reproducir comportamientos tradicionales. En el corazón de estos efectos está la cuestión del “clientelismo burocrático”. En alguna medida, como se analizó en el capítulo anterior, se ha cambiado para permanecer, y con esto las reformas neoliberales resultaron estructuralmente limitadas frente a la tradicional lógica del poder y de la cultura política patrimonial.

En relación con la economía, los procesos de modernización en general –y especialmente aquellos referidos a la estabilización, la privatización y la capitalización–, si bien integraron las economías nacionales a los mercados externos, también han generado una brutal concentración de ingresos y poder. Vale la pena mencionar asimismo que en varios aspectos –y particularmente en algunas ramas y empresas ya transnacionalizadas– se ha venido dando una nueva dinámica de reestructuración empresarial, de inserción en los procesos de globalización y de funcionamiento empresarial cada vez más sustentado en criterios de eficiencia y eficacia, que hace que las empresas sean altamente competitivas en el mercado internacional. Hoy en día el núcleo de la economía latinoamericana ya está transnacionalizado e integrado a la globalización. Tal fenómeno, además, condiciona el conjunto del cambio económico (Cepal 1994a; Unrisd).

No obstante, es importante recalcar que hasta el momento esto no ha provocado que los núcleos productivos internos fueran fortalecidos o que se lograra una competitividad auténtica (Cepal 1991). En gran medida, las políticas de estas empresas en el ámbito nacional se han adecuado al lento y precario funcionamiento estatal, quizás desconociendo las dinámicas sociopolíticas de las regiones donde operan e introduciendo de esta manera “peligros” a su sostenibilidad. En este sentido, la filosofía de la empresa que se inserta en las economías nacionales es fundamental, como también lo son las estrategias que el Estado y los empresarios locales elaboran para insertarse en la globalización⁸.

8. Dos ejemplos grafican claramente la importancia de las políticas empresariales en la inserción en economías nacionales. El primero es el caso, en Bolivia, del consorcio transnacional Aguas del Tunari, que firmó, en septiembre de 1999, un contrato con el Gobierno boliviano para la gestión del servicio de agua potable y alcantarillado de Cochabamba, además de la construcción de la represa Misicuni. El consorcio compró una inversión de 85 millones de dólares en 5 años para la red de agua y alcantarillado y de 129 millones para la construcción de la represa, con la cual se debería resolver definitivamente el problema del agua en Cochabamba (v. Cedib/Programa Infobolivia). “El contrato fue muy ventajoso para la empresa, puesto que se realizaba sin invertir casi ningún capital. Las inversiones vendrían de los aportes de los actuales usuarios de la red de agua y de los potenciales beneficiarios de la misma, que pagarían por un servicio que todavía no tenían. El contrato preveía un aumento promedio de 35% en las tarifas del agua. En enero de 2000 las tarifas del agua se incrementaron, en algunos casos en más de 100%” (De la Fuente et al.). “*Los Tiempos* [periódico local] informó que Aguas del Tunari no habría adelantado más de 20 mil dólares para la adquisición de una compañía con un valor estimado de 40 millones. Además de este hecho se supo que no existían aún las prometidas inversiones” (Roncken). Estos antecedentes, junto con anuncios de juicio contra el consorcio por parte de la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Prefectura Departamental por verter aguas servidas a canales de riego (v. *Última Hora*, 28/1/2000, p. 5), desencadenó una ola de protestas de la población, liderada por la Coordinadora de la Defensa

Por otra parte, como ya se ha mencionado, la sociedad se ha complejizado tremendamente: las distancias sociales han crecido, así como las internacionales, y en general las sociedades son cada vez más duales. De no mediar importantes cambios, este problema no sólo se va a complejizar aún más, sino también va a incrementarse⁹. Por otra parte, la acción colectiva tiende a fraccionarse y se multiplican sus demandas e intereses, fenómeno que no se expresa en un aumento de la capacidad de acción y menos en una mayor representación política. Cabe destacar aquí que detrás de la rica diversidad cultural en la región se esconden importantes tendencias hacia el faccionalismo social y hacia un malestar sociocultural generalizado. En síntesis, la sociedad cambia pero pierde capacidad de acción sobre sí misma.

Paradójicamente, no se puede negar que el Estado ha tomado iniciativa en relación con algunas de las transformaciones económicas y sociales señaladas; pero él mismo se ha transformado poco y de manera muy lenta respecto de los cambios que ha provocado. Ésa es una paradoja latinoamericana: el Estado clientelista corporativo toma iniciativas de reformas económicas e institucionales pero él, política y culturalmente, se reforma escasamente. Es, pues, una peculiaridad estatal, porque se reforma mucho menos de lo que ha reformado a otros. Sin embargo, ha habido algunas reformas exitosas en el área económica de tales Estados; entre ellas pueden mencionarse las de las contralorías y las de los bancos centrales, aunque los

del Agua y la Vida, que ganó el apoyo de corporaciones profesionales, asociaciones de barrio, agrupaciones campesinas, sindicatos y otros y que terminó con la rescisión del contrato con Aguas del Tunari en abril de 2000 (M. de la Fuente et al.) El segundo ejemplo es el de la Applied Energy Service (AES), compañía eléctrica que cuenta con aproximadamente 25.000 empleados en más de siete países alrededor del mundo. “La misión de la AES es ‘suministrar electricidad a los clientes a escala mundial de una manera socialmente responsable’ para que de este modo se orienten recursos que satisfagan las necesidades de la sociedad (...). Los cuatro principios de AES son: integridad, claridad entendida como justicia, responsabilidad social y diversión. En cuanto a las ganancias, éstas son obviamente importantes para el desarrollo del negocio y su supervivencia, pero si pusieran en peligro los valores originales, serían sacrificadas (...). De acuerdo con el director ejecutivo de AES, el mercado y el mundo cambian tan rápidamente que no se puede permitir un estancamiento debido a las normas y procedimientos, por lo que la empresa debe ser flexible y operar en asociación con sus empleados y su medio ambiente” (PNUD-Bolivia 2000, pp. 53-54, recuadro 2.1). En el primer caso se evidencia una irracionalidad política del consorcio Aguas del Tunari para insertarse y actuar en una economía nacional, mientras que AES se muestra flexible para afrontar las particularidades de los diferentes entornos.

9. En el mundo, 507 millones de personas no sobrevivirán hasta los 40 años de edad, 1.200 millones carecen de acceso a agua potable, 842 millones de adultos son analfabetos, 152 millones de niños menores de 5 años están mal nutridos, 1.300 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza de ingreso, más de 500 millones de los habitantes más pobres del mundo viven en tierras marginales. (UNDP 1997, p. 31, gráfico 2.2b y p. 75).

cambios en estas instituciones solo han sido parciales. Reformas más integrales no se han dado. La emergencia de nuevas autarquías institucionales altamente concentradas en la esfera económica es un rasgo predominante del Estado actual, en el que no existe, por ejemplo, una genuina autoridad social o un eficiente control social de la corrupción. Lo social no es considerado un fin del desarrollo, sino que está más bien subordinado a lo económico¹⁰. Como sea, los valores específicos juegan un rol fundamental en el desarrollo. Por otra parte, es importante reconocer que se han producido algunos avances en el plano político-institucional. Sin embargo, la práctica y la cultura políticas clientelares y patrimonialistas no sólo se han mantenido, sino que se han ampliado a lo largo de estos años de democracia delegativa y de reforma económica limitada. En América Latina se ha inventado el populismo neoliberal.

En términos más generales, y especialmente en países como los andinos, se estaría generando una suerte de fragmentación perversa del aparato de Estado. Si bien la diferenciación de los aparatos del Estado es un rasgo básico del Estado moderno, creando autonomía en ellos, en la mayoría de los países latinoamericanos esta dinámica se ha superpuesto a la crónica lógica patrimonial, clientelista-burocrática y, así, la diferenciación ha tenido efectos negativos sobre el funcionamiento estatal. En síntesis, se observa una asincronía creciente entre Estado, sociedad y economía, donde son evidentes los límites de un Estado patrimonialista y neoliberal al fortalecimiento democrático y a la construcción de un Estado moderno. En la medida en que no se asuma ese desajuste va a haber problemas serios, tanto

10. Amartya Sen argumenta que “los valores son importantes para el desempeño económico y que varían lo suficiente de región en región para dar cierto poder explicativo a las diferencias de valores a la hora de explicar prosperidades y dificultades económicas”. Sen resalta el trabajo de Max Weber sobre la importancia de la ética protestante en la constitución del *ethos* del capitalismo industrial y considera que el análisis weberiano de “los valores en la emergencia del capitalismo es de considerable interés en el mundo contemporáneo, especialmente a la luz del reciente éxito de la economía de mercado en sociedades no protestantes e incluso en no cristianas”. En contraste con este análisis, “muchos escritores de Asia de hoy subrayan el papel de la ética confuciana en el gran progreso industrial y económico del este asiático, tratando de buscar una explicación de la buena actuación de esas economías en términos de valores que son tradicionales de esa región”. A la pregunta de si sirve el contraste particular entre valores occidentales y asiáticos para ayudar a entender las diferentes actuaciones económicas de Europa y Asia, Sen argumenta que no, puesto que los valores no son inmutables: “La utilidad de la explicación basada en el valor tiene que contener minuciosas investigaciones de culturas particulares y no basarse tanto en contrastes evocadores pero engañosamente grandes, como por ejemplo la dicotomía entre valores *asiáticos* y valores *occidentales* o entre culturas *protestantes* y culturas *no protestantes*” (v. Sen 1997c; v. tb. Steinmetz).

en los procesos de transformación económica como en los de consolidación democrática. En realidad las transformaciones estatales iniciadas con la crisis de los 80, si bien han generado importantes avances en el plano institucional y económico, han resultado insuficientes para perfilar un nuevo orden estatal legítimo y eficiente, plenamente congruente con la dinámica de la globalización y con un modelo de desarrollo centrado en las personas, es decir de crecimiento económico socialmente compartido.

Barrington Moore señaló tiempo atrás los condicionamientos recíprocos entre estabilidad política y desarrollo económico. Al menos para varios de los casos latinoamericanos el problema, la gran cuestión, consiste en saber qué tipo de institucionalidad democrática se necesita para esta época de cambios, pues ella no es unívoca y dependerá del carácter y tipo de transformaciones que se introduzcan en el orden socioeconómico. Incluso el tipo de cambio y el orden institucional variarán según los proyectos políticos, las posibilidades socioeconómicas y la fuerza sociocultural de las sociedades; esto es, si los cambios introducidos en el régimen institucional son superficiales, de mera racionalización y restauración democrática, se alejarán del curso renovado de la vida y el orden económicos. Más concretamente, se desea afirmar que si las nuevas democracias latinoamericanas se limitan a reinstalar democracias liberales decimonónicas –que desde luego pueden ser ponderadas positivamente respecto de los regímenes de fuerza– éstas tenderán a mantener el ajuste y el orden económico de la crisis, solamente regulando los efectos de la misma sobre la economía y la sociedad. Una incógnita es si esta opción de democracia delegativa es posible para mantener una estabilidad política que anteceda al desarrollo económico o si constituye un nuevo preámbulo hacia regímenes de excepción.

Por otra parte, si las sociedades o los actores sociales, además de aceptar el juego institucional, demandan un nuevo orden institucional –demanda que el sistema político no puede dejar de tomar en cuenta–, es posible que estemos a las puertas de un orden institucional renovado, de una nueva relación entre institucionalidad política, orden económico internacional y demandas de autonomía de la sociedad. Esto implicaría también respuestas y proyectos diferentes a la crisis y al actual orden económico. Así, si los cambios demandados por la sociedad actúan sobre los fundamentos de la juridicidad institucional, deberían cambiarse las pautas del desarrollo económico y estaríamos ante la presencia de un nuevo orden institucional. Sin embargo, ¿es esto reconocible claramente? Y si así fuese, ¿es posible que se plasme exitosamente? ¿O se estará empezando a gestar un nuevo tipo de

bloqueo societal, en el cual las sociedades demandan un nuevo orden democrático mientras que las características de la economía lo hacen inviable? ¿Estaremos más bien ante un orden democrático más instrumental y socialmente excluyente, que tampoco es viable o está fuertemente limitado por las demandas de inclusión y participación de la sociedad?

¿Es posible construir democracias estables en medio de la crisis, el ajuste y el cambio impuesto desde afuera? ¿Cómo fortalecer la democracia con Estados cada vez más débiles frente al mercado externo e incapaces de satisfacer mínimas demandas de la población? Porque, en definitiva, ¿acaso el proceso de redemocratización no consiste en crear permanentemente un curso histórico de convivencia democrática que permita a la vez la autogobernabilidad de la sociedad y, en especial, la gobernabilidad de la economía? ¿Es posible renovar el sistema político en función de una auténtica capacidad de inclusión de actores sociopolíticos en el sistema de toma de decisiones?

Seguramente estas preguntas nos lleven a plantear la problemática de la articulación posible entre Estado, actores sociales y sistema político. Aquí es importante aclarar los chances de articulación entre Estado y sistema político en una sociedad democrática. El Estado, en un sistema democrático, tendría que estar sometido cada vez más a las demandas políticas de la sociedad y sus actores, que progresivamente provendrían de un sistema de decisiones políticas públicas en el sentido anotado en capítulos anteriores; por lo tanto, no tendría que acaparar en forma absoluta las decisiones, ni encerrarse sobre sí mismo, ni organizar monopólicamente la vida social. El Estado debería tener nuevas formas de comunicación con la sociedad civil a través del sistema político. En este sentido, quizás el desafío político del futuro consista en no confundir más poder político con poder del Estado.

En este contexto, se trataría de valorizar al sistema político como la instancia posible de creación de una escena pública, no meramente estatal ni puramente privada. Una escena política que sea especialmente un espacio de manifestación de conflictos, donde la sociedad exprese su unidad y diversidad. Sin embargo, esto plantea el tema de la reforma del Estado y la imprescindible necesidad de fortalecerlo, tanto en el plano interno como en el marco internacional. Probablemente, el desafío de los procesos de democratización y desarrollo en las actuales circunstancias latinoamericanas consista en articular las necesarias transformaciones del proceso político-institucional con las imprescindibles necesidades de fortalecer y crear un genuino Estado de bienestar.

Ciertamente, habrá diversas experiencias, tanto en el plano de las sociedades nacionales como en el de la orientación de los actores sociales. Pero, si se observa el problema desde la óptica de los actores socioculturales y sus nuevas orientaciones, es posible generalizar –aunque relativamente– que existen en ellos varias demandas de autonomía social que buscan, confusamente tal vez, reconocimiento en el marco institucional. Cabalmente, la deliberación entre distintos permitiría crear opciones institucionales para que la misma sociedad elija vía el voto (Manin 1987). Dentro de este enfoque se encuadrarán las líneas que siguen a continuación. Parafraseando a Castoriadis, el problema político es el problema de la institución global de la sociedad.

Las nuevas condiciones políticas

El peso del Estado y su carácter centralista son un fenómeno de larga data histórica y constituyen un gran telón de fondo de los variados dramas políticos en la región. El momento actual no es una excepción y, aún más, cualquier estrategia de cambio estatal tendrá que tomar como referente este rasgo histórico de larga duración. La cuestión es que, en la presente coyuntura histórica, se están ya desarrollando una serie de condiciones y disponibilidades para un cambio del Estado y de la relación entre éste, la sociedad y la economía, en un duro contexto de acelerada globalización y/o emergencia de sociedades de redes y flujos de información denominadas “programadas” (Castells 1997a).

En la transición democrática se ha vivido una serie de cambios políticos que afectaron el funcionamiento del Estado. Así, por ejemplo, en un primer momento de crisis inflacionaria y de alta conflictividad en los años 80 –como en los casos de los gobiernos de Siles, Alfonsín y Sanguinetti–, el tema fue sacrificar los escasos recursos del Estado y gobernar por emergencia con el fin de satisfacer necesidades sociales y políticas muy postergadas por las dictaduras y, a la vez, respetar la institucionalidad democrática. Lo poco que quedaba del Estado prebendalista fue prácticamente liquidado. En un segundo momento, luego de las crisis inflacionaria y política de esos gobiernos de emergencia, se trató de lograr una política orientada a la estabilidad y a la reestructuración de la economía. La reforma del Estado, principalmente la reducción del déficit fiscal y la racionalización de la gestión pública, fue importante. El tipo de gestión fue radicalmente distin-

to, pues se sustentó en la política del “cinturón apretado”, particularmente de los grupos más excluidos y de los sectores medios. En todos los países de la región crecieron o se mantuvieron las manchas de pobreza¹¹.

En esta coyuntura, que se mantiene aún en varios países, se planteó la necesidad de asumir una opción de *real-politik*, de alianzas de centro-derecha con motivaciones muy eficientistas y tecnocráticas, fuertemente apoyadas por la cooperación internacional y el Fondo Monetario Internacional. Al respecto, resulta curioso cómo varios gobiernos populistas o nacionalistas, incluso líderes progresistas de izquierda, impulsaron estas políticas de ajuste y reestructuración económica sin contrapartidas sociales o sin pactos que obligaran a redistribuir más equitativamente el costo de los cambios. Por lo general, su implementación tuvo altos costos políticos para sus impulsores. Vale la pena destacar, con notables excepciones, cómo los cambios operados no estuvieron acompañados de comportamientos austeros de los líderes políticos que los impulsaron.

En la actualidad, y dados los antecedentes anteriores, se está empezando a vivir un tercer momento relativo a los límites sociales, económicos y políticos del denominado “modelo neoliberal”. Al respecto, cabe notar tres hechos muy significativos en la política latinoamericana. Uno de ellos es una suerte de situación de base caracterizada por la existencia de una modernización estatal limitada asociada con un fuerte tradicionalismo societal. Si bien se operó una cierta racionalización en algunas ramas de la economía, particularmente respecto del manejo del equilibrio fiscal y la privatización de empresas estatales, se mantuvieron los rasgos de una economía basada en una competitividad espúrea con escasos eslabonamientos internos. Las inversiones en ciencia y tecnología, estratégicas en la globalización, no crecieron, al tiempo que se mantuvieron o incluso crecieron las brechas sociales internas¹².

11. Durante el periodo 1980-1990, la pobreza no sólo no disminuyó sino que se incrementó ligeramente, sobre todo en las zonas urbanas; en la década de los 90 se observa una ligera disminución. Asimismo, existen importantes brechas entre las regiones urbanas y rurales; las zonas rurales conservan mayores niveles porcentuales de pobreza en comparación con la incidencia prevaleciente en las regiones urbanas (Cepal 2000, p. 270).

12. En trabajos anteriores se planteó un escenario sociopolítico “de modernización centrífuga con predominio de un proceso de tradicionalización societal. El Estado, racionalizándose, busca asociarse con los actores empresariales más concentrados y combina su acción entre la cooptación social y la coacción política, reiterando ajustes de corto plazo. Este escenario también implicará una conflictividad social alta y probables rupturas o retrocesos democráticos” (Calderón/Dos Santos 1991b, p. 44, tesis 18; v., tb. Fajnzylber; Cepal 1991).

En este escenario de base, los partidos políticos, que jugaron el papel central en las coyunturas antes mencionadas, han tenido orientaciones variadas que vale la pena subrayar. Por una parte, hacia la reestructuración parcial de los sistemas y mecanismos de intermediación tipo clientelismo-burocrático; por otra, hacia el desplazamiento de las decisiones del liderazgo político tradicional a la tecno-burocracia, y, finalmente, hacia el reforzamiento del liderazgo del Presidente de la República y, por tanto, hacia una mayor concentración del poder en el Ejecutivo. Es decir, en tiempos de democratización se operó en los hechos un fortalecimiento del centralismo presidencial y del sistema de toma de decisiones, limitándose las posibilidades de una necesaria racionalización estatal que fuese a la vez socialmente legítima.

Otro elemento es que la nueva situación de cambio estatal parcial y sus repercusiones en la política tienden a modificar las relaciones entre Estado, sociedad y economía. Tales cambios no sólo han sido inducidos desde afuera, sino también desde motivaciones e intereses internos. Las tendencias al cambio en el Estado, como ya se ha mencionado, han estado vinculadas con la modernización de las empresas estatales vía racionalización y descentralización, como los casos de Codelco y Petrobras, a través de la capitalización y/o la privatización. La descentralización y la reestructuración de los servicios sociales del Estado son también parte de un proceso de modernización y/o privatización, como el caso de los seguros sociales y la creación de los fondos de pensiones. Además, se impulsaron políticas de focalización en la lucha contra la pobreza y de creación de fondos de emergencia para paliar los efectos sociales del ajuste. Sin embargo, por lo general el Estado en todos estos años se ha subordinado mecánicamente al dinamismo económico y a las ideologías absolutistas del mercado y no ha podido impulsar una actividad proactiva en las distintas esferas del desarrollo. Quizás tan solo a nivel de políticas de descentralización y fortalecimiento institucional local o territorial, el Estado ha logrado importantes mecanismos de legitimidad.

En este contexto, quizás el tema más relevante sea el nuevo rol regulador del Estado frente a la economía, lo que implica el paso de un Estado productor a otro que solo regula la economía. El problema es cómo se decide esto y si es viable en los marcos de Estados nacionales que pierden crecientemente soberanía en la globalización. El Mercosur y otros procesos de integración, en la medida en que buscan impulsar acuerdos más autónomos y de acción compartida entre los países miembros, serían una respuesta

directa a estas preocupaciones (v. Achard et al.). Con todo, vale la pena preguntar si aún en estos ámbitos de integración se puede frenar o reducir los movimientos especulativos del capital internacional, fenómeno que lleva una vez más al complejo problema de la política a escala global. La pregunta al respecto es: ¿cómo gobernar democráticamente en los Estados nacionales en el contexto de la globalización? En los marcos del modelo hoy en vigencia parece que no es posible (Beck 1998).

Un tercer elemento es que la denominada mediatización de la política se ha constituido en un nuevo referente obligatorio. Como se ha mencionado capítulos atrás, una de las consecuencias de la mundialización es el desplazamiento del poder político hacia los sistemas de información, particularmente hacia los medios de comunicación social. El peso de éstos en la información de la opinión pública y en las orientaciones políticas de la población es determinante. En alguna medida, el espacio público de la televisión y la radio tiende a reemplazar el papel mediador de los partidos políticos y el parlamento. No obstante, recibir información no supone internalizarla mecánicamente. Variados estudios han mostrado que la gente procesa y evalúa la información antes de tomar una decisión (Barbero; Ferrer; Mata; Roncagliolo; v. tb. Manin 1992, PNUD-Bolivia 2000).

La hiperaceleración del tiempo político pasa a ser un dato en la construcción de la realidad política. La inmediatez de los actos de gobierno o de la oposición son solo ejemplos clave de una nueva forma de hacer política. En el mismo sentido, las encuestas son centrales en la toma de decisiones y en los cambios políticos de coyuntura, pero no pueden dar una idea de proceso y más bien la continuidad de un tiempo presente se ha instalado en el quehacer político. Da la impresión de que la importancia de las encuestas está en relación directa con la publicidad que le dan los medios, lo que parece influir fuertemente no tanto en los electores, sino en las prácticas de las elites mediático-políticas. El principal peligro de este fenómeno es que resta, relativamente hasta el momento, reflexión, comunicación y soberanía a los ciudadanos. El periodismo no es el supremo tribunal público, aunque muchos periodistas o empresarios de medios lo crean así. Una política deliberativa debe buscar constituirse más bien en un resorte para la comunicación y el debate¹³.

13. En 1972, en Valparaíso, el Gobierno de la Unidad Popular y la Universidad de Chile organizaron las Jornadas de Discusión Popular. Se trataba de reunir a funcionarios del Estado, ministros y, en el último día, al presidente Salvador Allende, con los líderes sindicales,

Aquí vale la pena mencionar, además, que el impacto de los medios es diferente según el tipo de sociedad de que se trate. En el caso de sociedades institucionalmente desarrolladas el efecto será distinto que en el caso de sociedades con débiles instituciones y con culturas democráticas limitadas como las latinoamericanas. Quizás por eso hoy los líderes políticos exitosos tienen que ser líderes mediáticos. La publicidad y las campañas también actúan en este sentido. El nuevo escenario sociopolítico, los limitados cambios en el Estado y el papel central de los medios de comunicación en las sociedades y en la política son las nuevas condiciones sobre las cuales tendrá que operar una transformación del Estado que aspire a trabajar en función de lo público.

Hacia un nuevo Estado “bisagra”

Cabe insistir en que desde los años 80 gran parte de los países latinoamericanos han iniciado una reforma del Estado, generalmente de inspiración neoliberal. Tal reforma aspiró a despolitizar la economía mediante la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados, la reducción del crónico déficit fiscal, la descentralización del aparato estatal, la autonomía de la política monetaria, la descentralización, etc. Las medidas tuvieron efectos positivos en cuanto limitaron el manejo discrecional de la política económica y de las estrategias rentistas propias del Estado patrimonialista corporativo. En esos años se hizo explícito el fin del primado de la política sobre la economía y la sociedad.

Ello no significa, empero, que se haya prescindido de la política. En realidad, ella actuó curiosamente, pues basta recordar que ante la debilidad de los actores sociales, sobre todo empresariales, el encargado de hacer las reformas antiestatales fue el mismo Estado. Con todo, las reformas anotadas no lograron estructurar un nuevo tipo de Estado y sólo abrieron un proceso de cambios que hasta ahora es estructuralmente inconcluso. El “nuevo” Estado responde más al nuevo pacto de dominación que a la reali-

territoriales, sectoriales, etc., para debatir los temas de mayor importancia. Este debate se transmitía simultáneamente por televisión a distintos sectores de Valparaíso donde la gente estaba reunida observándolo. Además, en cada uno de estos lugares había estudiantes de la universidad que recogían las preguntas e inquietudes de la gente respecto de los temas debatidos y las llevaban y planteaban en el debate, entonces la gente recibía su respuesta vía televisión. Castells (2001) ha insistido en una posible relación fecunda entre internet y política.

dad sociocultural y económica que vive la región. La reorganización del Estado, en una visión sistémica –y según todo lo señalado–, tendría que tomar en cuenta al menos tres elementos. En primer lugar que la inserción en los mercados mundiales, meta principal de la transformación económica, se rige por un paradigma de competitividad auténtica; es decir, la inserción no depende tanto de la competitividad de una u otra empresa como de las capacidades organizacionales, institucionales y gerenciales de un país para combinar un vasto conjunto de factores económicos y no económicos y para articular, además, la diversidad de actores. La competitividad de un país supone pues una actualización del Estado nacional como una de las instancias fundamentales de coordinación de los diversos procesos sociales.

De esta competitividad se desprende, en segundo lugar, la relevancia de la integración social. Precisamente los efectos de exclusión social de las políticas de ajuste y del mercado otorgan un papel primordial al Estado como instancia responsable de asegurar la cohesión social de una sociedad. Considerando el aumento de las desigualdades sociales y el riesgo creciente de explosiones violentas, la reformulación del Estado y de las políticas sociales representa hoy día un tema estratégico para el nuevo desarrollo y para la misma competitividad de las empresas.

En tercer lugar, la nueva conciencia ciudadana que, como la política, requiere mayor cooperación entre ciudadanos, los que a su vez reclaman mayor participación al Estado. Un ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía presupone ante todo un Estado de derecho, pero también un acceso equitativo a los servicios públicos y a una burocracia razonablemente eficiente y respetuosa de la dignidad de las personas.

El Estado en un régimen democrático no se identifica con el mercado (Calderón/Lechner 1998). La función estatal es proteger y fomentar la participación de los ciudadanos. El Estado en un mundo globalizado debe potenciar la capacidad de sus ciudadanos, tanto en el plano técnico-instrumental –es decir, del manejo de los nuevos códigos de conocimiento–, como en el de la socialización democrática, referida a instituciones, a valores sustantivos y al reconocimiento de la diversidad étnico-cultural, comprendiendo la democracia como referente de la acción política estatal.

En este marco se sitúa la reforma del Estado; ella abarcaría no solo la redefinición de los ámbitos clásicos de la intervención estatal, sino también el desarrollo de un nuevo instrumento institucional, es decir, de entes reguladores, supervisores, comisiones antimonopólicas, agencias de de-

fensa del Estado, etc. El Estado se debe dotar de una red de instituciones de derecho público que, sin ser mecánicamente estatales, aseguren su funcionamiento y el del mercado. Siendo un paso importante, aun así resulta insuficiente, pues el economicismo reinante hace perder de vista la dimensión cultural de la gobernabilidad democrática y el peso decisivo de la política en la economía; ésta depende, en buena parte, de que las representaciones colectivas acerca del orden y de los sentimientos de la comunidad puedan expresarse en la política. En este sentido, el Estado debe tomar en cuenta el ordenamiento simbólico de la convivencia social (Steinmetz).

Se trata de constituir un nuevo Estado en función de lo público. Un Estado que transparentemente genere condiciones para que la sociedad se desarrolle y busque la deliberación y la integración de los ciudadanos, independientemente de sus condiciones socioculturales, en una sola comunidad política, pero que a la vez tenga por meta que éstos puedan convivir con una responsabilidad nacional compartida. Y convivir hoy en América Latina significa buscar y redefinir colectivamente la justicia social. El Estado, como resultado de un nuevo acuerdo social, debe buscar que todos los ciudadanos tengan una vida digna y asegurada su subsistencia. Además, debe frenar el brutal crecimiento de las brechas sociales existentes. Ello, desde luego, también supone que debe velar por la existencia de reglas del juego claras y estables en la relación entre empresarios y trabajadores compatibles con una economía competitiva. En el fondo, lo que se está argumentando aquí es la insoslayable necesidad de que los ciudadanos rediscutan el sentido de la nación en un mundo fatalmente globalizado.

El Estado en función de lo público no es privado ni estatal; es un Estado que potencia la capacidad de acción de los actores del desarrollo y que busca participar y satisfacer los acuerdos que emergen de las experiencias deliberativas. Esta óptica debería contemplar la necesidad de crear una suerte de "Estado bisagra", en el que la actuación estatal, si bien debería subordinarse a una dinámica pública deliberante y a la vez buscar actuar en la integración social interna, en lo externo tendría que buscar el posicionamiento del país y de su economía en la globalización. En este enfoque, Estado y sociedad desarrollan prácticas y estrategias de cooperación en función del bien común con una fuerte dosis de realismo deliberativo. Todos los problemas mencionados cobran una dimensión mucho más compleja cuando se los contrasta con la brutal fuerza de los procesos de transformación y globalización económica, lo que recoloca sobre la mesa la cuestión de la soberanía estatal.

El Estado frente a la globalización

El Estado como bisagra entre el mundo interno y externo es quizás el mejor recurso con que cuentan estas sociedades para impulsar procesos de desarrollo. Él puede ser el actor más adecuado frente al cambio moderno, pero ello supone enfrentar una serie de problemas y desafíos. Como ha argumentado Castells (1997a y 1999b), con la globalización el Estado pierde crecientemente soberanía pero no capacidad de acción. Esto estaría dado fundamentalmente por los siguientes factores: en primer lugar, la globalización concentra poder en nuevas elites y empresas, especialmente en las multinacionales, a la vez que produce fuertes procesos de diferenciación y desestructuración social. Se da con ella un proceso de concentración productiva sin precedentes en la historia de la humanidad. Actualmente existen 37.000 empresas transnacionales que producen un tercio de la economía mundial –más de 50% del sector industrial– y que absorben tendencialmente menos empleo. La consigna parece ser crecimiento de la productividad con decrecimiento del empleo¹⁴.

En segundo lugar, y complementariamente, la globalización del capital crea una interdependencia productiva y financiera muy alta, de la cual nadie puede escapar. Lo que se sabe hoy día es que la globalización de los mercados financieros es un tema de coyuntura relevante en todas partes. La dinámica y la disciplina de los mercados financieros globales restan de manera brutal soberanía al Estado-nación. En este ámbito, lo poco que puede hacer el Estado es tratar de regular el pequeño campo de influencia que le queda y aliarse con otros Estados para enfrentar estas situaciones. Algunos países avanzaron muy rápidamente, como es el caso de los miembros de la Comunidad Europea, que a fin del siglo pasado ya tuvieron moneda propia; ellos cedieron parte de su soberanía nacional en función de una soberanía compartida para poder así regular mejor las irracionalidades del mercado¹⁵.

14. “Una comparación del crecimiento del PIB, el capital y el empleo en diversas regiones del mundo durante los periodos 1960 a 1973 y 1973 a 1987 revela que el empleo ha ido siempre a la zaga del crecimiento económico. Esto ocurre tanto en países industrializados como en países en desarrollo” (UNDP 1993, p. 47, cuadro 3.1). De esta forma, en muchas partes del mundo se está viviendo el periodo del crecimiento sin empleo” (ibíd., p. 43, gráfico 3.2; p. 44, recuadro 3.3; v. tb. UNDP 1999 y Unrisd).

15. Respecto a la crisis financiera, el costo humano de la vivida en Asia ha sido de amplio alcance y generalizado: quebraron varias empresas, especialmente las más pequeñas, lo que significó la pérdida de medios de vida de muchas personas; la pobreza aumentó en Indonesia,

En tercer lugar, un nuevo rol integrado de las empresas modernas es especialmente importante para la región. Las transnacionales están funcionando cada vez más como empresas descentralizadas en unidades autónomas o semiautónomas. Ellas crean redes de funcionamiento interempresarial y además tienen políticas específicas para cada caso nacional. Asimismo, entre las transnacionales que actúan en la región se están estructurando sistemas de alianzas con otras empresas aparentemente distintas. Desgraciadamente no existe información responsable al respecto y, lo que es peor todavía, éste no se ha convertido en un tema público. Es fundamental que el Estado y las universidades impulsen investigaciones en este ámbito. En cuarto lugar, en la globalización la industria y el mercado culturales juegan un rol determinante. Las redes comunicacionales y la creación de un público internacionalizado son ya un dato histórico; internet es un ejemplo: en 1997 había 66 millones de usuarios y se esperaba que a principios de siglo llegaran a ser 600 millones (Castells 1996). Se está frente a un proceso en el que las redes comunicacionales tienden a menoscabar la soberanía y la autonomía del Estado en los planos cultural y comercial¹⁶.

Otro factor importante es la relación entre lo global y lo territorial, regional o local. Es sugerente la hipótesis de que la globalización diferencia territorialmente, resultado de lo cual hay regiones y localidades que se fortalecen y otras que se deterioran. Las luchas y conflictos regionales que se observan en los distintos países de la región y de otras partes del mundo en el fondo se dan por un cierto posicionamiento de lo territorial en la globalización. Claro que, por otro lado, también es pensable que las políticas de descentralización puedan tener un efecto funcional a la integración social si se conciben como políticas nacionales integradas. Sin embargo, lo que está en pugna es cómo una región determinada se integra o no al proceso de globalización¹⁷.

Corea y Tailandia, entre otros países; aumentó también el desempleo y cayeron los salarios reales, afectando en mayor medida a las mujeres; hubo reducción de la escolaridad y de los servicios públicos; además, aumentó la tensión social y la fragmentación (UNDP 1999, p. 40, recuadro 1.5).

16. En este contexto, la publicidad tiene una dinámica brutal. Como se señala en *Human Development Report 1998*, los norteamericanos, a lo largo de su vida, ven 185.000 avisos publicitarios (UNDP 1998).

17. Es el caso, por ejemplo, en Bolivia, de la región metropolitana La Paz-El Alto y su entorno regional con ecosistemas diversos (altiplano, Yungas y Amazonía, norte de Chile y sur del Perú). Esta megaregión integra cerca de 3,5 millones de personas en áreas urbanas y un millón en zonas rurales. La formación de este espacio podría, entre otras cosas, aumentar el flujo de personas y productos, ampliar mercados integrando al Brasil con el Pacífico, fortalecer

En este ámbito, el espacio local o municipal puede llegar a jugar un papel fundamental en la medida en que sea también una bisagra entre las redes locales nacionales y las redes virtuales en la globalización. La importancia de lo local o territorial se debe a que puede ser una fuerza estratégica para que los países logren vincularse en las redes globalizadas, por tres razones:

1) En la región se pueden crear, con más facilidad que a escala nacional, mejores condiciones para una mayor productividad y competitividad en la economía. También existen ventajas en el fortalecimiento institucional, en el desarrollo de infraestructura y tecnología adecuada. El desarrollo de flujos comunicacionales como caminos, redes de información, redes de intercambio de mercaderías y recursos humanos pueden ser fortalecidos con mayor eficiencia a escala local que nacional.

2) El espacio regional es el más adecuado para lograr integración social y convivencia pluricultural: un espacio de gestión del pluralismo.

3) El espacio regional es más eficaz y legítimo a nivel político-institucional y por tanto la deliberación es más factible en él.

El conjunto de estos factores lleva a pensar que, en una perspectiva de mediano y largo plazos, lo que está en juego no solo es la necesidad de instituir un Estado de lo público que favorezca el desarrollo interno, sino que este mismo Estado pueda compartir su autoridad con otros para poder tener un lugar en el mundo moderno. Y aquí el tema es nuevamente el de la política a escala global: son imprescindibles sistemas de alianzas abiertas e inéditas.

Posiblemente la soberanía estatal se va a redefinir en nuevos campos de acción y en un contexto altamente internacionalizado. Sin embargo, para que esa redefinición tenga un sentido social es importante recolocar a la política, y especialmente a la política deliberativa, como la principal fuerza vinculante entre Estado, sociedad y economía, y entender, de una vez por todas, que se necesita un Estado fuerte y ojalá pequeño, el cual sólo será posible si lo es la sociedad misma; y esto significa, desde luego, una responsabilidad que se construye entre todos los ciudadanos.

procesos de integración intercultural, explotar recursos naturales en las distintas subregiones en función de desarrollar una competitividad sistémica entre los distintos países, potenciar políticas de desarrollo rural, crear una zona de desarrollo basada en la convivencia pacífica. (PNUD-Bolivia 2000, p. 61, recuadro 2.3). En la misma línea, el Fundap en Brasil está impulsando una importante investigación sobre globalización y estrategias de los Estados regionales.

Corolario: la nación de ciudadanos

Las naciones latinoamericanas no alcanzaron a crear una comunidad de ciudadanos que integrara participativamente al conjunto de sus miembros. El Estado no logró plasmar metas de integración social, de desarrollo económico ni de convivencia pluricultural. Los países latinoamericanos, a pesar de notables esfuerzos, son naciones modernas inconclusas. Cuando los movimientos nacionales trataron de impulsar proyectos de desarrollo y participación criticando el poder y buscando nuevos horizontes, chocaron con fuerzas conservadoras antiparticipativas que, por lo general, impusieron regímenes autoritarios. Éstos limitaron la construcción de esquemas políticos socialmente participativos. Asimismo, cuando algunos movimientos populares lograron finalmente triunfar, por lo general, privilegiaron la construcción de una comunidad nacional homogénea sobre la creación de una comunidad política.

Consiguientemente, uno de los retos de estas naciones es construir una comunidad política, una comunidad de ciudadanos a partir de la participación de los mismos en la elección de sus gobernantes, en la deliberación y en el logro de acuerdos que favorezcan su propio desarrollo y en la crítica de las formas en que se ejerce el poder. En este contexto, resulta fundamental reinventar metavalores nacionales, según cada caso, a partir de los espacios públicos que sean considerados como bienes comunes, creando un “lugar” donde se integre a las diversas particularidades étnico-culturales, religiosas, etc., y considerando a las personas y a los grupos que allí convivan como iguales en su diferencia, es decir, como auténticos ciudadanos.

Ciertamente, ello supone un Estado esencialmente laico, un Estado donde los valores y las prácticas no estén asociados con creencias religiosas o culturales y el lazo social nacional se base en el reconocimiento de las identidades particulares pero a partir de una política vinculada a la nación. Ello supone reconocer la existencia de tensiones y conflictos que pueden coexistir en una nación. En realidad, manejar estas tensiones en democracia es un rasgo de la modernidad. Los conflictos particularistas tienen larga data en estos países y debieron ser trascendidos de alguna manera para que las repúblicas pudieran nacer. Se trata quizás de empezar a pensar en refundar una cultura republicana, una lógica de responsabilidad pública, en la que la cuestión del nuevo ciudadano resulta fundamental.