

**La transformación del Estado como
consecuencia de los impactos de la
crisis económica**

Fernando Vallespín

Fernando Vallespín

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid, donde ha ocupado cargos como el de Vicerrector de Cultura y la Dirección del Departamento de Ciencia Política y del Centro de Teoría Política de dicha universidad. Ha sido becario Fulbright en la Universidad de Harvard, y profesor visitante en las universidades de Frankfurt y Heidelberg, Veracruz y Malasia. Ha sido Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas, de mayo de 2004 a mayo de 2008. Colabora habitualmente en varios medios de comunicación y es columnista del diario español "El País".

Ha publicado varios libros, artículos académicos y capítulos de libros de ciencia y teoría política en revistas españolas y extranjeras, con especial predilección por la teoría política contemporánea, teoría de la democracia y la historia de las ideas políticas. Entre sus libros destacan: "Nuevas teorías del contrato social", "El futuro de la política" e "Historia de la teoría política" (edición en seis volúmenes).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Autónoma de Madrid (UAM)
Edificio Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas, 1 Planta
C/Marie Curie, No. 1, Ciudad Universitaria de Cantoblanco
28049 Madrid - España
Tel.: (3491)4974774
E-mail: fvallespin@gmail.com

Hemos venido asistiendo a ciclos económicos acelerados de subidas y caídas, que son seguidas de intervenciones masivas de dinero público, las cuales a su vez sirven para financiar después un nuevo *boom* económico. La gran cuestión que se abre es si tiene sentido este rescate político de un sector financiero depredador y sobredimensionado o si, por el contrario, cabe algún tipo de acción política que imponga un paradigma alternativo.

La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica*

1. Crisis económica y reestructuración política

Lo primero que llama la atención cuando reflexionamos sobre la crisis económica, que tuvo su punto álgido con la caída de Lehman Brothers en agosto de 2008, es cómo se consiguió aminorar gracias a la activa intervención del Estado. Esta intervención se concretó en medidas tales como la masiva inyección de dinero público en el sistema financiero -10 billones de euros sólo en Europa-, la reducción de los tipos de interés al mínimo, o la puesta en marcha de estímulos fiscales. Estas decisiones políticas, unidas a la iniciativa de abordar una reforma en profundidad del sistema financiero internacional, tuvieron el efecto general de devolver la *confianza* a los mercados y a los agentes económicos. Se ha reproducido, por tanto, la misma pauta de salida a la crisis -en el caso de que no retorne con mayor virulencia- que ya había sido puesta en práctica durante las anteriores crisis del capitalismo.

Desde los años ochenta hemos venido asistiendo, en efecto, a ciclos económicos acelerados de subidas y caídas, que son seguidas de intervenciones masivas de dinero público, las cuales a su vez sirven para financiar después un nuevo *boom* económico. La gran cuestión que se abre es, sin embargo, si tiene sentido este rescate político de un sector financiero depredador y sobredimensionado (el valor de los activos financieros es varias veces mayor que el PIB global), o si, por el contrario, cabe algún tipo de acción política que imponga un paradigma alternativo. Una vez más, la gran enseñanza de esta crisis estriba en el reconocimiento de que sin una intervención política decidida no es posible un adecuado funcionamiento del sistema económico (se ha refutado de nuevo la tesis de que los mercados tienden al equilibrio), pero que, a la vez, la política está todavía lejos de encontrar un conveniente ajuste con el sistema económico internacional. Se ha convertido en su red salvadora, pero no en su

Recibido: 14-09-2010. Aceptado: 16-09-2010.

(*) Conferencia Magistral presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010.

auténtico tutor. La conexión entre política y economía ha pasado así de nuevo al centro del debate intelectual.

Con todo, desde el momento en el que se escriben estas páginas, salta a la vista que, primero, la crisis está todavía lejos de haber sido superada; y, en segundo lugar, que fuera de las anteriores medidas mencionadas, la política no ha conseguido evitar una cierta sensación de impotencia frente a los grandes intereses económicos. El primer aspecto sale claramente a la luz si observamos las tres fases en las que se ha ido concretando la acción estatal: al comienzo se trató de inyectar dinero al sistema financiero para evitar el *credit crunch*; después se intervino para salvaguardar a grandes empresas particularmente amenazadas, como las automovilísticas, y en aumentar el gasto para satisfacer las necesidades de aquellos sectores o grupos sociales que habían quedado en paro o en una situación precaria; por último, y como consecuencia de ese mismo gasto, el gran problema parece ser ahora el propio endeudamiento de los Estados. La crisis griega puso esta cuestión en el centro del debate político, aunque luego se observó que el endeudamiento excesivo es un problema que afecta a la mayoría de los Estados europeos y a los Estados Unidos. El problema de fondo es que, en un momento de retracción del consumo y de la inversión de las empresas, sólo queda aumentar la demanda en el sector exterior, algo ciertamente difícil si la mayoría de los Estados se encuentran en una situación similar; o bien, y así es como se ha llegado adonde ahora mismo estamos, incrementando el déficit o emitiendo deuda pública. Esta última tiene la gran dificultad, sin embargo, de que aquellos países que, como en el caso griego, se excedan en dicha emisión, comienzan a entrar en una espiral diabólica. A mayor deuda, mayores tipos de interés, mayor desconfianza de los mercados y, en el caso de la zona Euro, mayores presiones para el ahorro por parte de los socios de la unión monetaria europea. La gran cuestión que se abre, por tanto, es cómo conseguir una estabilización de las finanzas públicas si las políticas de gasto siguen siendo imprescindibles para dotar de impulso a la economía y para preservar la red de protección social. Sólo cabe ya, o bien una espectacular reducción del gasto a costa de los ingresos de los funcionarios, mediante una reducción de las inversiones, o a través de un incremento de los ingresos por la subida de impuestos, pero esta última medida tiene el problema de amenazar al propio aumento de la demanda interna. Como se ve, una situación grave que aún puede devenir en más perversa si atendemos a los imperativos de la política interna de cada sistema democrático. El

Hay una contradicción palmaria entre las declaraciones de los grandes líderes internacionales contra el capitalismo especulativo en los primeros momentos de la crisis y aquello que podemos observar en la realidad fáctica.

debate sobre quiénes deben financiar la salida de la crisis no ha hecho más que empeorar. No sólo a nivel interno, también dentro de la unión monetaria europea, que como consecuencia de la crisis griega se ha visto sacudida por diferentes movimientos divergentes respecto a qué hacer para evitar el *default* de uno de sus miembros.

Todo lo anterior ha tenido el efecto de sacar a la luz la impotencia relativa de la política frente al empuje de los mercados. Hay una contradicción palmaria entre las declaraciones de los grandes líderes internacionales contra el capitalismo especulativo en los primeros momentos de la crisis -e incluso en afirmaciones recientes- y aquello que podemos observar en la realidad fáctica. Lejos de atreverse a emprender una reforma en profundidad del sistema, que, recordemos, posee una dimensión global, se concentraron en resolver los problemas de sus propias economías. Mientras tanto, aquellos actores que provocaron la debacle financiera -los Goldman Sachs, J.P. Morgan, Deutsche Bank, etc.- no sólo no fueron penalizados por sus maniobras especulativas, sino que, después de haber sido saneados con dinero de los contribuyentes, han comenzado a hacer negocios a costa de la deuda de los países más débiles. El caso más flagrante es la emisión de títulos de los CDS (*credit default swaps*), que aseguran frente a la posibilidad de que la deuda pública de un determinado Estado pueda entrar en quiebra. A medida que, por ejemplo, los CDS sobre la deuda de un país vayan aumentando su precio, los inversores comenzarán a retirar su confianza sobre la misma, arrastrando al país a una posibilidad cierta de *default*, como casi ocurre con Grecia y, en menor medida, con Portugal, España e Irlanda. Lo sangrante del caso, es que los titulares de dichos CDS tienen un incentivo para que esto efectivamente ocurra, ya que su valor se incrementa de forma paralela a la pérdida de confianza en la capacidad de pago del Estado en cuestión. Unos CDS elevados, por su parte, sirven de señal para que las agencias de calificación, como Moody's, Fitch o Standard & Poors, bajen su evaluación de la deuda del país en cuestión, con lo cual dicho país ve con espanto cómo aumentan las primas sobre sus bonos y la dificultad de colocarla. Hasta ahora, no se han diseñado prevenciones eficaces frente a prácticas como éstas, y, en general, puede afirmarse que el esfuerzo presupuestario por reducir por la vía política la situación derivada del descontrol de los mercados financieros ha quedado por ahora sin respuesta efectiva.

Si comparamos esta crisis con otras de las grandes crisis anteriores, como la del 29 y la de los primeros años setenta, lo que se

Las señales de quiebra del modelo del nuevo capitalismo financiero, que sustituyó al anterior “capitalismo productivo”, así como las limitaciones a la acción política más allá del Estado-nación, hacen imperativa una importante renovación de los presupuestos sobre los que se ha venido edificando el brusco salto hacia un nuevo orden social.

observa es que en aquéllas hubo al menos una importante combinación de liderazgo y teoría; es decir, un conjunto de ideas específicas para salir de la crisis. En la del 29, uno y otra se concretan en el *New Deal* y en las medidas de la socialdemocracia keynesiana; en la de los setenta, en el neoliberalismo amparado por Reagan y Thatcher, que acabaría imponiendo su hegemonía los 30 años subsiguientes. Hoy, por el contrario, asistimos estupefactos a la incompetencia de las ideas y a la ausencia de un verdadero liderazgo en el escenario internacional que impide la búsqueda seria de un paradigma alternativo. La izquierda da muestras de perplejidad ante su descenso electoral en la mayoría de los países europeos justo después de la crisis del capitalismo; y la derecha neoliberal pretende ignorar lo ocurrido y sigue, tozuda, predicando su doctrina del neoliberalismo, y confiada en que todo vuelva a ser como antes. Entretanto, está teniendo lugar, sin embargo, una importante reorganización del sistema internacional, marcado por la notable presencia de las nuevas potencias económicas emergentes, que nos sitúa ante un escenario nuevo que tardará todavía décadas en lograr un ajuste, tanto económico como político. Hay un hecho que es incontrovertible por lo que ya sabemos de épocas anteriores: toda crisis acaba teniendo consecuencias políticas, crea las condiciones para la gestación de nuevas formas de poder y de reorganización del Estado, y un nuevo balance entre economía y política.

No es fácil saber, desde luego, cuáles sean las señas de identidad de los tiempos venideros. Lo que sí parece cierto es que estamos ante una fase de reconstrucción del modelo que nace con la implosión de la Tercera Revolución Industrial y las tecnologías de la información y la consecuente globalización e internacionalización de la economía y de los diferentes ámbitos de la acción social. Las señales de quiebra del modelo del nuevo capitalismo financiero, que sustituyó al anterior “capitalismo productivo”, así como las limitaciones a la acción política más allá del Estado-nación, hacen imperativa una importante renovación de los presupuestos sobre los que se ha venido edificando el brusco salto hacia un nuevo orden social. En lo que sigue trataremos de ofrecer sintéticamente algunas hipótesis tentativas sobre cuáles son las principales pautas del cambio, presuponiendo siempre que se trata de una mera “clarificación del presente” que no deja de tener la ambición de anticipar algunas tendencias de futuro, eso que Herbert Simon llama la “modelización de lo desconocido”. La tesis es que la crisis, en efecto, ha conseguido robustecer al Estado,

El triunfo de los *Grupos G*, que acaban subordinando las organizaciones internacionales a los dictados de unos “pocos Estados”, el nuevo papel de los *Estados* emergentes y el debilitamiento de los procesos de integración supranacional, son claros signos del giro hacia más Estado y hacia una retracción de lo “trans-nacional” a favor de lo “inter-nacional”.

aun cuando, paradójicamente, ha disminuido a la vez la autonomía de la política. En muchos lugares tenemos un Estado más grande, más presente en la vida de la sociedad, pero menos poderoso. Ésta es la gran contradicción de los momentos actuales, que trataremos de elaborar lo más analíticamente posible.

2. El “retorno” del Estado

Por lo que ya llevamos visto, esta crisis permite hablar de un indudable *retorno del Estado*, que se concreta en una multiplicidad de manifestaciones. Una primera, en lo que hace a su clara rehabilitación como la institución fundamental en el escenario internacional; y otra, por los cambios que se perfilan en su organización interna. No son cambios revolucionarios, claro está, pero sí permiten reinterpretar las predicciones que durante finales de los años 90 y comienzos del siglo XXI se habían venido haciendo sobre el rol de esta institución. Veámoslo brevemente.

El Estado en la gobernanza global

En lo que hace a su renacido papel en el escenario internacional, lo primero que se percibe es la aparición de una “gobernanza global” siguiendo las pautas de la “cooperación internacional” -entre Estados- y la “geopolítica clásica”. El triunfo de los *Grupos G*, que acaban subordinando las organizaciones internacionales a los dictados de unos “pocos Estados”, el nuevo papel de los *Estados* emergentes y el debilitamiento de los procesos de integración supranacional, son claros signos de este giro hacia más Estado y hacia una retracción de lo “trans-nacional” a favor de lo “inter-nacional”.

Desde luego, este proceso se venía incubando desde antes de la crisis propiamente dicha. Ya hemos afirmado que la gran novedad de la escena internacional reside en la aparición de nuevas superpotencias económicas, que poco a poco van encontrando también un creciente protagonismo en la política global. Una de las grandes revoluciones de nuestro tiempo radica precisamente en esto, en el progresivo declinar de las potencias económicas occidentales, sobre todo los Estados Unidos y Europa, y la correspondiente expansión de potencias como China, India o Brasil. Como luego veremos, este proceso de “des-occidentalización” no sólo se manifiesta en lo económico o demográfico, sino también en lo que hace a la propia eficacia de los valores hasta ahora dominantes. Es un hecho, sin embargo, que este nuevo núcleo de países no sólo ha contribuido a la salida

de la crisis económica -China en particular, con su espectacular índice de crecimiento y su voraz capacidad de compra de la deuda pública de los Estados Unidos y otros países europeos-, sino que su presencia en el G-20 los ha catapultado como imprescindibles actores de la gobernanza global. Con ello disminuye el poder de las organizaciones internacionales y se afianza el de los grandes Estados.

Recordemos cuál era la situación antes de la crisis económica, ya que solamente así podremos saber si se ha producido tal traslación de poder hacia las unidades estatales. La acentuación de la globalización que se produjo a lo largo de los años 90 y comienzos del siglo XXI tuvo el efecto de obligar a los Estados a introducir una nueva sensibilidad selectiva hacia este nuevo entorno de la sociedad global. Inmediatamente resultó obvio que ninguno podía satisfacer sus funciones tradicionales apoyándose exclusivamente en sus propios recursos. Es probable que nunca estuvieran en condiciones de hacerlo, aun cuando la clausura territorial y el concepto de soberanía les permitieran tomar una mayor conciencia de sí y operar más eficazmente con sus propias limitaciones y posibilidades. Bajo unas condiciones en las que su entorno ya no se limita a su propia sociedad, el único espacio al que llega su acción directa, el Estado no tuvo más remedio que ensayar nuevas formas de gobernanza. Algunas de estas actuaciones consistieron en tratar de hacer más atractivo su territorio para estimular las importaciones de capital y las inversiones productivas necesarias, o para tener acceso a las nuevas tecnologías, pero prácticamente ninguno poseía una influencia directa sobre las redes de la producción global. No tenían más remedio que “pactar” con ellas las condiciones de su participación en las mismas. Y eso les exigió un doble movimiento negociador y regulativo: “hacia dentro” de sus propias fronteras, para preparar a su sociedad para hacer frente a los desafíos de la competitividad internacional presente y futura; y “hacia fuera”, llegando a acuerdos con otros Estados y con una ilimitada y heterogénea cantidad de agentes globales: organizaciones internacionales, empresas y entidades financieras multinacionales, medios de comunicación o representantes de eso que se llama “sociedad civil internacional” -ONG de ámbito global (Greenpeace, Amnistía Internacional, etc.). Si observamos la acción de la mayoría de las burocracias *internas* de los Estados veremos también cómo se orientan cada vez más hacia los foros regionales e internacionales, que ya no son de la competencia exclusiva de los órganos específicamente encargados de la política exterior.

Los problemas sobre los que deben actuar los Estados en el marco de la gobernanza global no se reducen a una defensa de la competitividad propia en un mercado internacionalizado. Están también los derivados de la aparición de nuevos “bienes públicos globales”; es decir, aquellos que no pueden ser satisfechos por cada Estado de forma individual.

Los problemas sobre los que debían actuar los Estados en el marco de la gobernanza global no se reducían, como es lógico, a una defensa de la competitividad propia en un mercado internacionalizado. Están también todos los derivados de la aparición de nuevos “bienes públicos globales”; es decir, aquellos que no pueden ser satisfechos por cada Estado de forma individual, sino que exigían la colaboración entre ellos. El ejemplo obvio son los problemas medioambientales -destrucción de la capa de ozono, cambio climático-, o los derivados de las amenazas potenciales a la paz mundial -el control y supervisión de pruebas nucleares, por ejemplo-, o los generados por la delincuencia internacional, o algunas de las consecuencias de la aplicación de determinados desarrollos tecnológicos. En un nivel más regional nos encontramos con desafíos similares que exigen una cooperación transfronteriza más restringida, como los flujos migratorios en América del Norte o Europa occidental, o la contaminación del mar Mediterráneo o el mar Báltico. O los “problemas *glocales*”, aquellos que afectan al ámbito local pero que están presentes en varios lugares del mundo y demandan una importante cooperación internacional. Un ejemplo a este respecto puede ser la administración de las megalópolis, la predicción y defensa frente a desastres naturales, la desertización o los problemas de aprovisionamiento de agua. No es preciso decir que estos campos y muchos otros están regulados ya por una infinidad de normas internacionales sancionadas por tratados bilaterales, multilaterales, de ámbito global o regional, que constituyen una compleja y espesa red de disposiciones normativas que restringen la acción de los Estados, pero que les faculta también para recuperar parte del control perdido. No en vano son ellos quienes se someten voluntariamente a sus disposiciones y participan también en su creación y desarrollo. Muchas son impulsadas y gestionadas directamente por las instituciones y organizaciones dependientes de la ONU, cada vez más heterogéneas y ramificadas; otras tienen su origen en espacios más regionales y por parte de instituciones que operan en este nivel; algunas se instituyen bajo el liderazgo de unos pocos Estados a los que van sumándose otros; etc. Una distinción cada vez más generalizada es aquella que distingue entre, de un lado, las prescripciones “fuertes” del derecho internacional (*hard law*), es decir, aquellas que se apoyan en los tratados en vigor tras haber sido aprobados por los diferentes parlamentos; y, de otro, las normas “débiles”, que más bien reflejan principios generales, propósitos o concepciones morales que todavía no se han traducido en “derecho”. Ejemplos de este tipo de disposiciones son los

En el ámbito de la política “más allá del Estado-nación”, encontramos además de las peculiaridades de las integraciones *supranacionales*, un *régimen internacional* que opera con una “gobernanza entre Estados” y mediante organizaciones internacionales, y otro, paralelo, *transnacional*, que debe operar *con* los Estados, pero que no está exclusivamente integrado por ellos y por organizaciones e instituciones internacionales.

resultados de las Conferencias Mundiales sobre el medio ambiente, sobre la mujer, etc.

La peculiaridad de este sistema de gobernanza, también calificado como “régimen internacional”, es que funciona sin requerir la existencia de un “gobierno” encargado de hacerlo efectivo, un poder coercitivo con capacidad para hacer cumplir los acuerdos. Y aunque sus actores son Estados e instituciones internacionales, muchas veces se apoyan también sobre procedimientos informales, costumbres, rutinas (ver Rosenau y Czempiel, 1992). Lo importante, a estos efectos, es el respeto de este sistema de reglas por parte de la mayoría. A nadie se le escapa, sin embargo, las diferencias de poder entre ellos, que van desde la efectiva capacidad para ejercer un derecho de veto a determinadas propuestas hasta la práctica imposición de otras a los más débiles. Por no mencionar la creciente importancia que están comenzando a ejercer sobre este tipo de acuerdos los nuevos *global players*, aparte de otros actores de la sociedad civil internacional. Una de las características de la globalización ha sido, en efecto, que junto a la gobernanza de los Estados apareció una nueva gobernanza integrada tanto por estos últimos como por ONG que operan en el marco transnacional y por grandes empresas multinacionales. Ruud Lübbers (s.f.) nos definía esta “nueva gobernanza” como la “capacidad de realizar valores sociales en el ámbito global sin presión legal y sin las instituciones estatales encargadas de aplicar el derecho. La gobernanza está imbuida en las instituciones públicas y privadas que son capaces de obligar a las personas (miembros de estas organizaciones) sobre una base voluntaria, por el hecho de ser miembro”. En el ámbito de la política “más allá del Estado-nación”, nos encontramos, por tanto, además de las peculiaridades de las integraciones *supranacionales* al modo de la UE, con un *régimen internacional* que opera con una “gobernanza entre Estados” y mediante organizaciones internacionales, y otro, paralelo, *transnacional*, por llamarlo de alguna manera, que necesariamente debe operar *con* los Estados, pero que no está exclusivamente integrado por ellos y por organizaciones e instituciones internacionales.

Dentro de este escenario, la capacidad para proceder con eficaces mecanismos de regulación del sistema financiero internacional era escasa. En parte, por la misma dinámica de la globalización, que en gran medida se sostuvo sobre el desarrollo del comercio internacional y, sobre todo, por la centralidad de las finanzas en la esfera global. Pero también por el sustento legitimador de la ideología liberal y el Consenso de Washington. Como es sabido, dicho “consenso” abarca a

todo un conjunto de directrices pensadas originariamente para ser aplicadas en los países de América Latina, pero que después se generalizaron al resto del mundo. Equivale a algo así como a la “ortodoxia política de la economía global”. Su objetivo era establecer una serie de principios cuya finalidad fundamental consistía en fomentar la competitividad de las economías de los países en desarrollo mediante la preconización de una liberalización interna de sus economías nacionales, su apertura hacia el exterior y, en general, en imponer una estabilidad macro-económica asentada sobre los principios fundamentales de la economía de libre mercado. Estos principios generales se traducirían en medidas tales como la liberalización de los mercados de capitales; la introducción de tipos de cambio flexibles; el establecimiento de tipos de interés ajustados a los requisitos del mercado; la desregulación de todos los mercados, en lo posible mediante la transferencia de bienes del sector público al sector privado -eso que se llama la “desnacionalización” de importantes sectores de la economía de estos países -; una limitación del gasto público; el mantenimiento de dicho gasto exclusivamente para la satisfacción de políticas sociales bien delimitadas y absolutamente imprescindibles; y, por supuesto, algo sin lo cual no es posible una economía con vocación transnacional como es el aseguramiento de los derechos de propiedad y, muy en particular también, los derechos de propiedad intelectual.

Estos principios son los que inauguran una ortodoxia económica en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y constituyen el enfoque dominante en los últimos veinte años. Se puede decir, por tanto, que es la ortodoxia de la globalización económica, al menos en los países de la OCDE y de la mayoría de las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas medidas se entiende que debían “disciplinar” a las diferentes economías, y poder liberarlas también de muchos de los excesos del anterior intervencionismo político sobre los sistemas económicos; al final deberían acabar produciendo mayores virtudes que perjuicios. De ahí que Thomas Friedman las calificara como “la camisa de fuerza dorada”, por esa supuesta capacidad que tenían para constreñir, pero a la vez poder proporcionar un mayor crecimiento al cabo del tiempo.

El resultado de estas medidas salió a la luz con la última crisis económica, con las consecuencias de todos conocidas y ya relatadas al comienzo de este trabajo. Es entonces cuando se pusieron en marcha

La gran interrogante que se abre es si este renacido papel de los Estados en la esfera internacional, esta especie de “Estado Neomoderno”, puede ser funcional a la larga para resolver la ingente cantidad de problemas que hacen acto de presencia en nuestra ya inevitable “sociedad global”.

los mecanismos dirigidos a establecer un nuevo diseño de regulación del sistema financiero global. El medio elegido fue la institucionalización del G-20, un organismo encargado de acoger a los países más representativos de la comunidad internacional, y cuyas primeras medidas fueron dirigidas a crear cortafuegos frente al desastre económico producido. Ése fue el sentido fundamental de las tres primeras Cumbres celebradas en Washington, Londres y Pittsburgh. Ahora, ante la próxima reunión de Seúl, sus objetivos se han ampliado con el fin de convertir este foro en la principal institución encargada de lubricar el multilateralismo y las nuevas interdependencias generadas por la globalización. Algo así como un mecanismo de coordinación política, económica y social de la sociedad global. Su misma composición, que tiene más en cuenta el peso específico de los Estados, tanto económico como demográfico, significa ya en cierto modo una despedida del ideal de un orden internacional integrado por Estados soberanos *iguales*. Pero este acto de realismo al menos introduce una vuelta de la política en espacios que hasta ese momento estaban al albur de los grandes intereses y procesos económicos mundiales. Con independencia de cuál sea su futuro impacto, que puede verse mermado por la falta de consenso sobre cuestiones sustanciales, como la propuesta actual de buscar garantizar la solvencia de los operadores bancarios en todo el mundo, lo que realmente representa es el fortalecimiento de una gobernanza global *entre* Estados, con capacidad para dirigir, limitar o incentivar, en su caso, el papel respectivo de los otros actores globales. El peligro, no hace falta decirlo, es que consideraciones de interés nacional por parte de los Estados más poderosos pueda hacer prevalecer los intereses geoestratégicos de algunos sobre una sensata gestión de las interdependencias.

La gran interrogante que se abre, sin embargo, es si este renacido papel de los Estados en la esfera internacional, esta especie de “Estado Neomoderno”, puede ser funcional a la larga para resolver la ingente cantidad de problemas que hacen acto de presencia en nuestra ya inevitable “sociedad global”. Una de las consecuencias de esta revitalización de lo estatal es que ha congelado otras estrategias en las que habíamos puesto nuestras esperanzas para una más eficaz gobernanza global, como el *sovereignty pooling* que propiciaron los procesos de integración supranacional como la UE y el despliegue de numerosas organizaciones internacionales. Qué duda cabe que el mantenimiento del “minifundio estatalista” acabará

La reconceptualización de aquello que compete a los poderes públicos y lo que sería lo propio de los agentes privados está en estos momentos en el centro de la agenda.

por impulsar el poder de los Estados grandes creando nuevas asimetrías que es todavía pronto para prever con claridad. Hemos sido capaces, al menos, de crear un foro con capacidad de actuación *efectiva* más allá del Estado nacional, y resuelto a organizar una nueva forma de multilateralismo. Aunque, no lo olvidemos, el Estado hoy puede convertirse en un ejemplo de eso que Pierre Manent (2001: 329) califica como un “órgano obstáculo”, es decir, un instrumento de solución de un problema que enseguida se revela -o se puede revelar- como un obstáculo a esa misma solución.

La dimensión interior

Ad intra se percibe también esta vuelta a lo estatal, que en el caso de los Estados emergentes cobra incluso una mayor plasticidad. Entre otras razones porque, como en el caso de China y Rusia, y en menor medida de India y Brasil, estos países preconizan eso que *The Economist* (2010) calificara como “capitalismo de Estado”. Por tal entiende la presencia en ellos de grandes empresas que o bien son de propiedad pública o son controladas por el Estado. Cinco empresas controladas por estos Estados han conseguido encaramarse entre las 25 mayores de la lista de Forbes. Y esta mezcla de poder político y económico sería su rasgo principal, en claro contraste con la propia organización interna de los Estados occidentales. En estos últimos, por su parte, la crisis desveló ciertas tentaciones proteccionistas, y, en general, intentos por reafirmar la gobernabilidad interna, algo nada sencillo en momentos de ajuste presupuestario, disminución de gasto y estabilidad fiscal. Hacer lo mismo, e incluso más, dadas las nuevas necesidades por parte de sectores económicos deprimidos después de la crisis, es el gran desafío de los próximos años. Y es muy posible que no sea viable sin una recomposición radical de las conexiones entre el entramado público y privado. La reconceptualización de aquello que compete a los poderes públicos y lo que sería lo propio de los agentes privados está en estos momentos en el centro de la agenda. A este respecto tiene un gran interés observar las maniobras del nuevo gobierno británico, por ejemplo, o del mismo Obama, por buscar un reajuste satisfactorio. Dentro de los países del Euro, por su parte, no será factible una solución hasta que se produzcan avances sustanciales en la coordinación de la gobernanza económica.

No puede afirmarse, desde luego, que el Estado estuviera disminuido antes de la crisis. En los países europeos el gasto público

Si lo característico de la modernidad fue la institucionalización del “paradigma de la distribución”, el poner el énfasis de la conflictividad social a partir del problema de la justicia social, durante la posmodernidad se dio paso a un mayor peso de toda la conflictividad asociada a “lo cultural” e identitario. Aquí se imponía el “paradigma del reconocimiento”.

ascendía ya, prácticamente, al 50% del PIB, y su presencia en cada una de estas sociedades recibió un nuevo impulso como consecuencia de las migraciones internacionales y la necesidad de reorganizar los flujos entre fronteras. Las demandas de servicios sociales para sociedades crecientemente envejecidas impiden imaginar también un menor compromiso público con las pensiones o los servicios sociales, aunque ya comienza a cuestionarse la posibilidad de su financiación y, como acabamos de decir, se impone una nueva forma de gestión para poder “hacer más con menos”. Con todo, crece la conciencia -y el temor- de que ya no gozamos de los instrumentos adecuados para hacerlo, que el Estado se debe reinventar en su capacidad para la gobernabilidad. La salida obvia sería, al menos en la UE, una mayor coordinación europea, pero parece pasado ya el tiempo de los grandes saltos en el proceso de profundización de la Unión.

Por otra parte, la crisis está contribuyendo a acentuar algunas tendencias político-sociales que estaban latentes estos últimos años. Esquemáticamente podríamos concretarlo a partir de las siguientes hipótesis.

- *La fuente del conflicto político vuelve a lo económico*

Un cambio importante que se percibe como consecuencia de la crisis es la vuelta a la fuente del conflicto político sobre base económica, al paradigma de la distribución frente al más posmoderno de la identidad. La pregunta del celebrado libro de H. Lasswell, *Who gets what, when, how?*, retorna al centro del debate político. En parte, como consecuencia del mismo intervencionismo del Estado con dinero público, que lo ubica ante la necesidad de legitimar su acción desde la perspectiva de sus diferentes destinatarios potenciales, que compiten entre sí por estos beneficios públicos. Si lo característico de la modernidad fue la institucionalización del “paradigma de la distribución”, el poner el énfasis de la conflictividad social a partir del problema de la justicia social (diferencias de clase, explotación, desigualdad, derechos humanos de segunda generación), durante la posmodernidad se dio paso a un mayor peso de toda la conflictividad asociada a “lo cultural” e identitario. Aquí se imponía el “paradigma del reconocimiento”, donde las cuestiones de la falta de respeto, imperialismo cultural, etc. se dan la mano con otras enfocadas en las luchas por la identidad y la diferencia (multiculturalismo, género/sexualidad, autonomía subnacional). La heterogeneidad y el pluralismo cultural

Se da así una curiosa dialéctica en la que el retorno a la conflictividad de raíz económica se junta a una mayor conciencia de identidad nacional que se aspira a ver reforzada por una menor permisividad del Estado hacia los “diferentes”.

se establecen como premisa básica y comienza a desarrollarse una especie de “particularismo universal” que niega el principio moderno de una “cultura universal” o la búsqueda de la homogeneidad a partir de los rasgos de la cultura mayoritaria. Paralelamente, sin embargo, se va desarrollando una nueva forma de homogeneidad cultural a través de la cultura de masas transnacional, que genera una nueva forma de “integración cultural” global a partir de una industria mundial del entretenimiento cosida mediante una curiosa mezcla de rasgos de culturas particulares (“Glocalización”).

Los excesos derivados de la práctica posmoderna de lo identitario han provocado, sin embargo, lo que tentativamente podemos calificar como una “reafirmación de Occidente”, o, lo que es lo mismo, Occidente parece haber cesado ya de intentar proclamar la universalidad de sus valores, y ha pasado a una actitud defensiva respecto a su propia identidad. Se ha convertido en una cultura particular más, con la diferencia de que eso le permite operar más críticamente con otras culturas. No es de excluir, por tanto, una revitalización del paradigma del choque de civilizaciones tal y como vemos en la actual actitud ante la inmigración y el reverdecimiento en el interior de los países occidentales de posiciones políticas “identitarias” radicales por parte de partidos de extrema derecha. El nuevo sentimiento antimusulmán que se percibe en los Estados Unidos y gran parte de Europa sería su manifestación más palmaria, pero ahí podemos incluir también la expulsión de gitanos rumanos y búlgaros por parte del gobierno de Sarkozy, el eco de las manifestaciones xenófobas del ex miembro del Bundesbank, Sarrazin, o la propia evolución de la opinión pública hacia posiciones más nacionalistas. Se da así una curiosa dialéctica en la que el retorno a la conflictividad de raíz económica se junta a una mayor conciencia de identidad nacional que se aspira a ver reforzada por una menor permisividad del Estado hacia los “diferentes”.

• *El debilitamiento de la democracia como único régimen político legítimo*

El peso económico de China y la evidencia de una gran proliferación de “democracias defectivas” (Rusia, por ejemplo), han disminuido los esfuerzos y la preocupación por promover los gobiernos democráticos fuera de Occidente. De nuevo sorprende la vuelta a una revisada teoría del “respeto” de las diferentes formas de organización política de cada uno de los Estados. El pragmatismo de las relaciones

económicas se ha impuesto sobre la promoción de los valores de la democracia. Ésta es otra de las manifestaciones de la “des-occidentalización” del mundo a la que antes hacíamos referencia. Poco a poco se impone la conciencia de que “nuestros” valores ya no son los valores del mundo, entre otras razones, porque en este mundo “post-occidental” (Jean Daniel) va disminuyendo progresivamente la presencia económica y demográfica de Occidente, y esto explica también el ya aludido repliegue de Occidente hacia su propia identidad.

• *La vuelta hacia los valores densos*

A lo largo de los últimos años hemos asistido a un importante cambio de valores. En nuestro mundo posmoderno predominaban los valores *ligeros* o *líquidos* (Z. Bauman), el individualismo, la autoexpresividad, los valores posmateriales, el relativismo cultural, el “todo vale”. Hoy, por el contrario, parece como si de nuevo volvieran al centro del debate los valores *densos*, el orden, la seguridad, la estabilidad, la responsabilidad, además de un nuevo valor que no ha sido analizado todavía en sus consecuencias políticas, como es el de la “sostenibilidad”. ¿Cómo encaja este valor, que presupone una reconceptualización del crecimiento económico como premisa básica del sistema, con una economía en crisis? ¿Cuál es su congruencia con los demás elementos del orden normativo básico de la sociedad?

La revitalización del Estado que antes mencionábamos tiene mucho que ver con esta nueva constelación valorativa, apoyada sin duda en un nuevo sentimiento de miedo que se va generalizando entre la población de las sociedades desarrolladas. De forma casi imperceptible a lo largo de los últimos años se han ido extendiendo en nuestras sociedades una gran cantidad de temores más o menos difusos, una nueva sensación de inseguridad cuyas causas no son fáciles de averiguar; tampoco sabemos bien cómo atajarla. Una explicación bastante convincente ve el origen de este sentimiento en la progresiva presencia mediática de un discurso sobre los *riesgos* a los que estamos expuestos por el propio desarrollo tecnológico. Ejemplos de esto puede ser el miedo a que la manipulación del genoma humano pueda dar lugar a prácticas eugenésicas descontroladas; al cambio climático y las pesadillas con las que muchas veces se describen sus potenciales efectos; a la manipulación química, industrial y genética de los alimentos; a los nuevos descubrimientos sobre el efecto de determinadas drogas o medicamentos; y un largo etcétera que va desde la normal aplicación de la energía nuclear

hasta los peligros asociados a prácticas tan cotidianas como el volar en líneas aéreas de bajo coste.

Otros temores tienen ya más que ver con las amenazas al concepto tradicional de seguridad, como es el caso del terrorismo *jihadista* o los delitos provocados por mafias transnacionales. Desde los atentados del 11 de Septiembre y sus derivaciones en Madrid y Londres, el terrorismo internacional ha pasado al primer plano de la preocupación y es sabido que en algunos países la intensa percepción de esta amenaza ha llegado a provocar reacciones políticas dirigidas a limitar algunas libertades. Los delitos provocados por mafias transnacionales u otros más endógenos que ocasionalmente captan la atención del público han abundado en la sensación de inseguridad ciudadana, aunque ésta no se corresponda con un aumento efectivo de los delitos respecto a épocas anteriores. A ello se suma una tan precipitada como irresponsable asociación entre delincuencia e inmigración, que hace que las migraciones sean percibidas como amenazadoras por parte de algunos sectores sociales. En algunas sociedades está presente, además, un cierto discurso que ayuda a transmitir la sensación de que la inmigración supone, en efecto, un desafío generalizado a nuestra forma de vida. Como si ésta hubiera comenzado ya a ser colonizada y destruida desde dentro por costumbres y prácticas extrañas.

A todo ello le podemos sumar la retórica sobre las amenazas derivadas de la globalización, que la crisis ha contribuido a reverdecer, con la aparentemente imparable competencia asiática. La consecuencia de ello sería la puesta en peligro de casi todos los logros de nuestro Estado de Bienestar, con su efecto directo sobre el futuro de las pensiones y del empleo. Estos fenómenos, asociados a la nueva preocupación por el futuro energético, están fomentando un renovado temor por nuestro nivel de vida futuro y por la potencial incapacidad para poder seguir financiando muchas de las prestaciones sociales de las que hoy gozamos en la mayoría de los Estados europeos. En suma, temores que han arraigado en nuestra sociedad y miran hacia el Estado como la única institución con capacidad para dotarnos de seguridad y que, como ahora veremos, tienen un impacto decisivo en la conformación actual del discurso ideológico.

- *El nuevo “conservacionismo” ideológico*

Lo característico de las ideologías correspondientes al período de la modernidad fue su encaje en lo que Anthony Giddens denominó “la política como emancipación”. Por tal entendía un tipo de política

Asistimos a una verdadera reconfiguración de lo ideológico que se aleja bastante de la visión moderna convencional. Pero también de la posmoderna. Ante la situación de miedo generalizado que parece dominar en todo el mundo desarrollado, se ha impuesto una ideología única cuyos rasgos más característicos son el *mantenimiento* de los privilegios de estas sociedades, no la mejora radical y drástica de sus condiciones de vida.

dirigida fundamentalmente a realizar la *emancipación* frente a la injusticia, la falta de libertades, la herencia de un mundo que se consideraba asimétrico y lastrado por toda una historia de dominación. A pesar de sus diferencias, a la realización de estos fines se dirigían tanto el liberalismo -más interesado en la libertad- como el socialismo -más centrado en la igualdad y la justicia social. Ambos se construyeron, además, a partir de discursos omnicomprensivos, que ofrecían una interpretación “completa” de la realidad y recetas para conformar esa realidad a partir de sus premisas básicas.

Con el despliegue de un enfoque posmoderno entramos, sin embargo, en una forma de política como “estilos de vida”. La cohesión de los principios y la uniformidad de los discursos dieron paso así a una visión de las ideologías políticas mucho más deshilvanada y dependiente de la propia selección -o “menú”- que cada individuo hiciera de sus preferencias políticas, y esto se plasmó notoriamente en la volatilidad del voto de los electores medios occidentales. Hoy, sin embargo, asistimos a una verdadera reconfiguración de lo ideológico que, en este aspecto al menos, se aleja bastante de la visión moderna convencional. Pero también de la posmoderna. Como antes señalábamos, ante la situación de miedo generalizado que parece dominar en todo el mundo desarrollado, se ha impuesto una ideología única cuyos rasgos más característicos son el *mantenimiento* de los privilegios de estas sociedades, no la mejora radical y drástica de sus condiciones de vida. Un “conservacionismo” generalizado. La sensación que hoy predomina en la mayoría de las sociedades desarrolladas es que hemos de *conservar* lo que ya tenemos más que tratar de proyectarnos hacia mayores cotas de progreso. Contrariamente a lo que ha sido la postura convencional del enfoque político clásico de la modernidad, desde este “conservadurismo del miedo” el futuro se ve más como la sede de nuevos y casi insolubles problemas que como un lugar más emancipado y amable para vivir. Nuestra desconfiada mirada permanece en el presente y se da por satisfecha con lo ya conseguido; se encuentra excesivamente condicionada por la ansiedad que nos crea nuestra sensación de vulnerabilidad. No hay ambición de futuro; el futuro ha colapsado sobre el presente; es como si todo futuro fuera a ser necesariamente peor. Si la imagen de la modernidad nos ofrecía una visión del mismo como la sede de la reconciliación del hombre consigo mismo, la superación de la escasez, el *progreso*..., en los momentos actuales el futuro se nos presenta como la sede de todos los males; no es algo que hayamos de

Puede que el mayor problema resida en que estamos ante una reafirmación institucional “defensiva”, sin un claro impulso por cambiar el *status quo*. Nos falta una “hoja de ruta”, el esbozo de un modo de vida diferente al que querer aspirar, algo así como lo que en su día fuera el “pacto social-democrático”.

construir desde el presente, sino algo frente a lo que hemos de defendernos. La generalizada imposición de este “conservacionismo” no implica, sin embargo, que no sea posible distinguir entre posicionamientos políticos. Uno de los objetivos de las investigaciones sobre nuestro presente reside en la necesidad de rastrear cuáles son las diferencias ideológicas en nuestros días. Por muy anclada que esté la pauta generalizada de “conservacionismo”, sí es posible distinguir dos formas distintas de interpretarlo: una “conservadora”, predispuesta a combatir los nuevos miedos a partir de un retorno a las fronteras de los Estados y a la confortable recuperación de las identidades nacionales, y otra “de izquierdas”, más propensa a una alteración de la forma en la que se lleva a cabo la acción política, a nuevas formas de gobernanza global, a tomarse en serio la ya inevitable interdependencia y a promocionar una nueva forma de vida acorde con nuestros desafíos.

3. Conclusión

El Estado, el héroe de la modernidad, parece haberse reforzado, algo que ya venía produciéndose. La crisis ha contribuido a dar una nueva vuelta de tuerca a este proceso, y cada vez asistimos a una demanda de más Estado para hacer frente a los nuevos problemas. Paradójicamente, sin embargo, y a la vista de los acontecimientos recientes, sólo una decidida estrategia de cooperación más allá del Estado podrá resolver los conflictos y las dificultades que acucian a las diferentes sociedades. Por mucho de lo ya dicho al comienzo, este repliegue sobre la acción estatal es posible que consiga una reorganización de la economía con un tímido sistema de organización internacional apoyado en el protagonismo de la cooperación entre Estados, pero todo parece indicar que hará falta algo más que eso. La presión de las “cuestiones o los bienes públicos globales”, como el cambio climático, por ejemplo, hacen imperativa una más decidida cooperación transnacional. El Estado seguramente seguirá siendo el actor fundamental de este tipo de acciones, pero siempre y cuando sepa interiorizar esta otra cara cooperativa y al fin tome conciencia de las nuevas interdependencias.

Puede que el mayor problema resida, sin embargo, en que estamos ante una reafirmación institucional “defensiva”, sin un claro impulso por cambiar el *status quo*. Nos falta una “hoja de ruta”, el esbozo de un modo de vida diferente al que querer aspirar, algo así como lo que en su día fuera el “pacto social-democrático”. Hoy parece que

nos damos por satisfechos con una serie de regulaciones políticas sobre la economía financiera dentro de un tímido sistema de organización internacional apoyado sobre los Estados centrales del nuevo orden mundial, y con un Estado protector con capacidad para calmar la ansiedad que genera la incertidumbre ante el futuro. El abandono del discurso del progreso social tiene, sin embargo, el inconveniente de que nos impide acceder a otro modelo de organización social, económica y política más acorde con el mundo en que vivimos. Conseguirlo se convierte en el verdadero desafío de nuestro tiempo.

Bibliografía

- Held, D. y McGrew, A. (2002), *Governing Globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Krugman, Paul, (2009), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, Norton.
- Lübbers, R. (s.f.), Globalization Lexicon, <http://www.organise.org/lexicon>.
- Manent, Pierre (2001), *Cours familier de philosophie politique*, Paris, Gallimard.
- Ramonedá, Josep (2010), *Contra la indiferencia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Rosenau, J. y Czempiel, O. (eds.) (1992), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- The Economist (2010), "Leviathan Stirs Again", en *The Economist*, London, 21-01-2010.
- Vallespín, Fernando (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- Weiss, Linda (1998), *The Myth of the Powerless State*, Cambridge, Polity Press.