

Mundo Siglo XXI

Revista del Centro de Investigaciones Económicas,
Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional

EL MUNDO SEGÚN ANDRÉ GUNDER FRANK
GIOVANNI ARRIGHI

**GLOBALIZACIÓN: ¿DEBILITAMIENTO O
RECONFIGURACIÓN DE LOS ESTADOS DEL NORTE?**
GÉRARD KÉBABDJIAN

70
Aniversario
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
1936 • 2006

**DESARROLLO SOSTENIBLE
EN EL SECTOR DEL AGUA**
PIERRE BARET/FRANCOIS PETIT

POLÍTICAS AMBIENTALES EN MÉXICO
FRANCISCO ALMAGRO VÁZQUEZ

**LA NATURALEZA Y
SUS FORMAS DE APROPIACIÓN**
ROQUE CARRASCO

ECONOMÍA Y ESPACIO URBANO
GEORGINA ISUNZA

MERCADO INTERNACIONAL DE BONOS
MANUEL DÍAZ MONDRAGÓN

IMITACIÓN E INNOVACIÓN
HORTENSIA GÓMEZ



No. 6, Otoño 2006

"La Técnica al Servicio de la Patria"





INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

DIRECTORIO

José Enrique Villa Rivera
Director General

Efrén Parada Arias
Secretario General

José Madrid Flores
Secretario Académico

Luis Antonio Cardenas Ríos
Secretario Técnico

Luis Humberto Fabila Castillo
Secretario de Investigación y Posgrado

Manuel Quintero Quintero
Secretario de Extensión e Integración Social

Víctor Manuel López López
Secretario de Servicios Educativos

Mario Alberto Rodríguez Casas
Secretario de Administración

Luis Eduardo Zedillo Ponce de León
Secretario Ejecutivo de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas

Jesús Ortiz Gutiérrez
Secretario Ejecutivo del Patronato de Obras e Instalaciones

Luis Alberto Cortés Ortiz
Encargado del Despacho de la Oficina del Abogado General

Fernando Fuentes Muñiz
Coordinador de Comunicación Social

Mario Sánchez Silva
Director del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales

Índice

Editorial 1

Fundamentos y Debate



Giovanni Arrighi

El mundo según André Gunder Frank 5



Gérard Kébabdjian

Globalización: ¿Debilitamiento o Reconfiguración de los Estados-Nación en los países del Norte? 19



Pierre Baret/François Petit

Aprendizaje Organizacional de la Responsabilidad Social Empresarial: Un caso de desarrollo sostenible en el sector del agua 33



Francisco Almagro Vázquez

La dimensión ambiental en el PIB y políticas ambientales en México 43



Roque Carrasco

La naturaleza y sus formas de apropiación en contradicción 55

Mundo Siglo XXI es una publicación del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Año 2006 número 6, revista trimestral, octubre 2006. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título Número 04-2005-062012204200-102, Certificado de Licitud de Título Número 13222, Certificado de Licitud de Contenido Número 10795, ISSN 1870 - 2872. Impresión: Estampa artes gráficas, privada del Dr. Márquez No. 53. Tiraje: 2,000 ejemplares. Establecimiento de la publicación, suscripción y distribución por: Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, IPN, Lauro Aguirre No. 120, Col. Agricultura, C.P. 11360, México D.F., Tel: 5729-60-00 Ext. 63117; Fax: 5396-95-07. e-mail. ciecas@ipn.mx. Precio del ejemplar en la República mexicana: \$40.00. Las ideas expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de los autores. Se autoriza la reproducción total o parcial de los materiales, siempre y cuando se mencione la fuente. No se responde por textos no solicitados.


Mundo Siglo XXI



Artículos y Miscelánea

-  **Georgina Isunza**
Economía y espacio urbano. Encuentros y desencuentros en el campo de las teorías 67
-  **José García Ayala**
Métodos y técnicas cualitativas en la investigación de la ciudad 79
-  **Manuel Díaz Mondragón**
Características básicas del Mercado Internacional de Bonos 87
-  **Fernando García/Lucrecia Flores/Lucio Medina**
Patentar o no patentar 95
-  **Hortensia Gómez**
Imitación e Innovación. Dos fases del desarrollo de capacidades Tecnológicas 101

Proyección CIECAS

-  **Construcción de espacio virtual de acopio, análisis y opinión académica en el IPN sobre el desarrollo social en América Latina** 115

Mundo Siglo XXI agradece ampliamente al profesor Sergio Elizea por facilitarnos el acceso a una de sus más recientes pinturas, *La máscara de la política* para elaborar con base en ella nuestra portada.

Mundo Siglo XXI

Luis Arizmendi
Director

CONSEJO EDITORIAL

Jaime Aboites, Víctor Antonio Acevedo, Carlos Aguirre, Francisco Almagro (Cuba), Guillermo Almeyra (Argentina), Elmar Altvater (Alemania), Jestis Arroyo, Guillermo Aullet, Alicia Bazarte, Sergio Berumen, Julio Boltvinik, Joel Bonales, Atilio Borón (Argentina), Roberto Castañeda, Filiberto Castillo, Axel Didrikson, Bolívar Echeverría (Ecuador), Carlos Fazio, Magdalena Galindo, Alejandro Gálvez, Juan González García, Jorge Gasca, Diódoro Guerra, Oscar Guerra, Héctor Guillén (Francia), John Holloway (Irlanda), Michel Husson (Francia), Ramón Jiménez, Argelia Juárez, María del Pilar Longar, Luis Lozano, Irma Manrique, Ramón Martínez, Francis Mestries, Humberto Monteón, Alberto Montoya, David Moreno, Alejandro Mungaray, Abel Ogaz, Enrique Rajchenberg, Federico Reina, Humberto Ríos, Gabriela Riquelme, Luis Arturo Rivas, Blanca Rubio, Américo Saldivar, José Augusto Sánchez, John Saxe-Fernández (Costa Rica), Horacio Sobarzo, José Sobrevilla, Abelino Torres Montes de Oca, Carlos Valdés, Guillermo Velázquez

David Márquez
Diseño Gráfico

Xóchitl Morales
Corrección de Estilo y Formación

Claudia Rivera
Octavio Aguilar
Corrección de Estilo

Raquel Barrón
Secretaría

Globalización: ¿Debilitamiento o Reconfiguración de los Estados-Nación en los países del norte?¹

GÉRARD KÉBABDJIAN *

RESUMEN: Dirigido a desarrollar todo un cuestionamiento desde la Macroeconomía a la perspectiva que formula que atravesamos por un debilitamiento, incluso por la tendencia hacia la muerte, del Estado de Bienestar, este ensayo explora la relación entre Estado y mundialización, específicamente en el caso de los países del Norte, formulando que, lejos de estar en “retirada”, el Estado de Bienestar, que asume la protección social, es más necesario hoy que nunca. Pero que su persistencia exige toda una reconfiguración que lo llevaría –de hecho, lo está llevando– a mutar. Esta mutación requiere que el Estado asuma complejos retos de su multidimensionalidad que tienen que ver con la refundación del Estado productor, la renovación del Estado regulador y la conformación de un auténtico Estado keynesiano –irreductible al Estado de Bienestar con el que equívocamente se identificó al keynesianismo el siglo pasado–.

Una de las problemáticas más aceptadas en torno a la mundialización reside en su reconocimiento como una imposición externa que, a partir de que implica la desaparición de las barreras al comercio, la inversión y los flujos financieros, impacta los Estados y las economías nacionales, lo que se traduce, al final, en pérdida de su eficacia como espacios de regulación y solidaridad.

Ciertos autores van muy lejos en esta dirección pronosticando, incluso, nada menos que la muerte del Estado-nación. Estas posiciones justifican la denominación de “hiperglobalismo” utilizado frecuentemente para designar esta corriente de pensamiento en “economía política internacional” (EPI).² Aunque dominante en EPI, esta corriente se encuentra rebatida por un número significativo de autores (por ejemplo, la obra colectiva dirigida por Weiss [2003]).

En el marco de este debate, este artículo se propone un doble objetivo: por un lado, discutir el conjunto de estos análisis, limitándose al caso de los países industrializados del Norte, por otro, proponer una visión original desde una perspectiva de la EPI que hemos desarrollado.³

¹ Traducción realizada por Doridé Barrera y Luis Arizmendi.

* Connotado especialista de Macroeconomía y Economía Política de las Relaciones Internacionales de la Universidad París 8, Francia.

² Se designa como «economía política internacional» la perspectiva, de origen principalmente anglosajón, que busca analizar la dinámica de la economía mundial tomando en cuenta los factores políticos junto con los factores económicos.

³ Ver especialmente Kébabdjian [1999] y [2006]; Berthaud y Kébabdjian [2006]. Para un primer trabajo sobre la cuestión específica tratada en este artículo, Kébabdjian [2005].

Se comienza presentando las tesis existentes sobre el controvertido tema de la pérdida de poder de los Estados en los países industrializados a la hora de la mundialización; para enseguida abordar la información acerca de la relación entre mundialización y gastos sociales del Estado, un asunto evidentemente central debido al lugar de éstos en los países industrializados; concluyendo con el desarrollo de un punto de vista más general sobre las metamorfosis del Estado en la mundialización. No consideraremos todas las dimensiones de las metamorfosis vinculadas a la transnacionalización estatal para concentrarnos únicamente en las transformaciones del Estado-nación en el plano interno. La transnacionalización de la intervención estatal vinculada a la globalización (y a la europeización entendida como una forma específica de globalización) constituye un hecho muy importante, sin embargo, no contamos con espacio para tratarlo en este artículo (ver Kébabdjian [2006] para un enfoque teórico de este asunto). En este trabajo nos apegamos, principalmente, a los “aspectos internos” de la relación globalización-Estado.

Las tesis existentes: ¿“retirada” o transformación del Estado-nación?

La interrogante en torno a si los Estados, bajo la influencia de la mundialización, se encuentran «desbordados», «en crisis», debilitados u obsoletos constituye una de las preguntas más debatidas en EPI desde hace una veintena de años (y, más aún, desde hace una década). Existen una gran variedad de posiciones, pero pueden organizarse bajo la forma de un triángulo delimitado por tres posiciones: la primera formula una equivalencia total entre «retirada del Estado» y mundialización, la segunda la total independencia del Estado respecto de ésta, y la última plantea la metamorfosis del Estado bajo la influencia de la mundialización. Todas las variantes intermedias, combinan estas tres posiciones.

La tesis más frecuente sostenida en EPI (tanto entre los “mundialistas” como los “antimundialistas”) es la primera: la de la “retirada” del Estado. Tiene que ver con una concepción de la mundialización como marcha triunfal de los mercados a escala planetaria, como el ascenso de un

poder inexorable que significa automáticamente pérdida de poder o debilitamiento de los Estados-nación. Ohmae [1991], desde una visión favorable a la mundialización, y Strange [1996], desde otra más bien hostil a ella, expresan esta tesis como la fatalidad de una necesaria correspondencia entre desarrollo de la mundialización y debilitamiento del Estado-nación,⁴ que recuerda la vieja equivalencia marxista entre desarrollo del comunismo y debilitamiento del Estado. La perspectiva que determina esta concepción parte de caracterizar el mundo actual como un sistema capitalista casi integrado (o próximo a su completa integración), una imagen indiscutiblemente exagerada de la realidad (que pertenece a una concepción que, siguiendo a Held *et al* [1999], puede denominarse “hiperglobalista”). La debilidad principal de esta tesis reside en que rehúsa pensar la persistencia del Estado en la mundialización y las formas de renovación que se observan en las relaciones Estado-mercado.

La concepción de un mundo donde los espacios territoriales pierden no solamente su importancia sino también su significación, hegemónica en EPI, se encuentra afortunadamente debatida por escuelas minoritarias que comparten lo que Rosamond [2003] llama una “visión escéptica” en relación al pensamiento dominante. ¿Estas escuelas minoritarias ofrecen ayuda para pensar al Estado en la mundialización? La aportación de estas escuelas está en discusión. Rosamond distingue tres escuelas y tres estrategias de refutación de la retórica dominante en EPI.

La primera consiste en “poner en cuestión” la realidad misma de la mundialización, por consiguiente, las supuestas causas de una erosión irreversible del poder de los Estados posmodernos. La pérdida de la capacidad de intervención del Estado se queda sin fundamento analítico si la mundialización es un “mito” y si la economía mundial permanece centrada alrededor de los Estados-nación. Hirts y Thomson [1996] analizan el pretendido debilitamiento del Estado no como el producto de «coerciones» provenientes de la mundialización, sino como una retórica que pretende legitimar la puesta en práctica de las políticas neoliberales (con una lógica de adaptación o competitividad). Aunque es muy saludable este intento de deconstrucción, no es totalmente convincente. La demostración vuelve a ignorar o descuidar muchos hechos patentes: globalización financiera, regionalización (que es una forma de globalización), transnacionalización de la producción en el marco de las firmas multinacionales, integración de nuevos países en el mercado mundial, etcétera.

La segunda estrategia en el seno de la visión escéptica busca mostrar que la mundialización no es un fenómeno nuevo, por tanto, que no es ni fatal ni destructiva para los Estados como constata la larga historia de la mundializa-

⁴ Para Ohmae, las fronteras del Estado-nación (según él, económicamente artificiales) no tienen actualmente ninguna relevancia debido a la existencia de una «economía sin fronteras» basada en lo que denomina las cuatro I (Inversión, Industria, Información e Individualismo). Es curioso encontrar que el “modelo” sobre el cual Strange, que es de una inspiración teórica muy diferente, concibe la economía global es completamente similar. A las cuatro I de Ohmae corresponden, casi punto por punto, sus cuatro dimensiones de la EPI globalizada y sus cuatro vectores contemporáneos del poder: la seguridad, las finanzas, la producción y el conocimiento.

ción (ver Norel [2004] o Berger [2003] con su análisis de las dos olas de mundialización, la de fines del siglo XIX-principios del XX y la del periodo actual).

La tercera se inscribe en una problemática más cercana a la defendida en este artículo. Se desarrolla sobre la idea de que la mundialización constituye una realidad fuerte, pero que esta realidad no actúa de ningún modo en el sentido de un debilitamiento del Estado: al contrario, la mundialización suscita nuevas exigencias y redefine de formas más o menos profundas la lógica de las antiguas modalidades de la intervención estatal. Tres variantes de esta posición coexisten en la literatura.

La primera busca mostrar que la mundialización exige una intervención acrecentada del Estado destinada a apoyar al capital nacional, sea bajo la forma de “políticas competitivas”, sea bajo la forma de políticas que pretenden mejorar la “atracción del territorio” con respecto al capital exterior: este análisis se encuentra en el centro de los trabajos de Cerny [1995] [1997] [2000] y de la interpretación de la evolución reciente como un movimiento de abandono del Estado de Bienestar a favor de una lógica de “Estado competidor”.

La segunda variante, por el contrario, busca mostrar que la mundialización promueve una creciente inseguridad económica y social, por tanto, una evolución que va en el sentido de un reforzamiento del “Estado protector”. Esta tesis, iniciada por Rodrik [1998], ha conocido numerosos desarrollos. Estos últimos años, esta segunda variante ha sido la más intensamente explorada, particularmente sobre el plano econométrico, debido a que pone énfasis, a diferencia de la precedente que se interesa en los cambios cualitativos, en la dimensión claramente cuantitativa. La idea básica consiste en que la mundialización y la apertura a la competencia internacional vuelven a los individuos más vulnerables y, en consecuencia, más demandantes de protección estatal, de suerte que, lejos de debilitar la demanda del Estado, la mundialización la refuerza.

La tercera variante de la tercera tesis adopta una visión más amplia: pone el énfasis sobre el carácter multiforme y nacionalmente diferenciado de la recomposición estatal, no sobre la existencia de una tendencia uniforme que atravesaría todos los países. Se desarrolla sobre la idea de que las presiones ejercidas por la mundialización promueven adaptaciones específicas y respuestas nacionales que anulan parcialmente los efectos de descomposición potencial que acarrea la mundialización (Weiss [2003]). Las configuraciones institucionales nacionales, si siguen siendo robustas frente a la mundialización, lejos de producir una convergencia, pueden suscitar el desarrollo de la diversidad y generar formas diferenciadas de capitalismo (Berger y Dore [1996]; Hall y Soskine [2001]).

Nos vinculamos, por nuestra parte, a esta tercera variante. Se distingue de la dos anteriores en dos puntos: 1) sin dejar de ser la cuestión social muy importante, el análisis de la intervención económica del Estado no se puede limitar al Estado de Bienestar; se debe sacar al descubierto la reconfiguración global de los diferentes aspectos de la intervención del Estado; 2) sobre la dimensión propiamente social, el análisis formula la constitución de una nueva lógica que no equivale ni “a menos” (Cerny) ni «a más» Estado de Bienestar (Rodrick): aunque los datos cuantitativos certifican que acompaña a la mundialización un crecimiento del gasto social, el punto central es el cambio de lógica en el sentido de una “economización de lo social”, es decir, una evolución que puede ser analizada como una mezcla de las lógicas del Estado de Bienestar y del Estado competidor.

El eje principal de este artículo consiste en que la respuesta a la pregunta de este apartado puede ser formulada a partir de la idea que están en curso, interconectados dos movimientos: uno de refuerzo en términos del *poder-gobierno* (o sea, un reforzamiento de la influencia tecnocrática del Estado sobre la sociedad) y, al mismo tiempo, otro de debilitamiento en términos de *poder-instituyente*, es decir, de la instancia emisora de normas colectivas (Kébabdjian [2006]).

¿La mundialización entra en conflicto con las políticas sociales?

Después de haber considerado las hipótesis existentes, intentaremos desempatarlas con ayuda de la econometría, para luego abordar el cambio de lógica en la gestión de lo social.

Dos hipótesis competidoras

La idea del conflicto entre mundialización y Estado de Bienestar forma parte de los *leitmotivs* de la retórica “antimundialización”. La globalización erosionaría la autonomía presupuestaria y monetaria de los Estados porque empujaría hacia una ortodoxia financiera que prohíbe políticas sociales generosas y lleva a la adopción de políticas fiscales más restrictivas con el fin de no penalizar las empresas exportadoras y atraer capitales del exterior. La explicación plantearía fundamentalmente que las empresas multinacionales: 1) son hostiles al pago de impuestos que sostienen programas sociales debido a las dificultades de competitividad que acarrearán dentro la mundialización, y 2) están dispuestas a ejercer amenazas para obligar a los gobiernos a aligerar la presión fiscal que congela la movilidad de fondos (para el capital físico de

las empresas multinacionales y el capital financiero), por lo que los riesgos de emigración de los capitales (con la deslocalización) son posibles por su movilidad. El Estado estaría, de esta forma, obligado a seguir canalizando sobre los elementos fijos (trabajo) el financiamiento público, viciando la lógica misma del circuito redistributivo sobre el cual estaba fundando el Estado de Bienestar.

Evidentemente, no se puede negar el hecho de que la mundialización constituye un factor de crecimiento de las necesidades de protección social (Wood [1994], Rodrik [1998] y [2000]). La idea básica consiste en que las restricciones que pesan sobre las políticas sociales provienen de las condiciones de la oferta de servicios susceptibles de ser proporcionados por el Estado de Bienestar, no del lado de la demanda. Una alternativa hiperpesimista hasta pretende mostrar que la “competencia fiscal” de los Estados debería conducir a establecer una espiral a la baja de los gastos sociales en los países industrializados (“*rush o race to the bottom theories*”). La etapa final de la visión pesimista considera que la combinación del incremento de la inseguridad social (del lado de la demanda) y la disminución de la capacidad de respuesta estatal (del lado de la oferta) es la causa de una crisis de legitimidad del Estado de Bienestar. Esta lógica presentaría amenazas de regresión política en ciertas sociedades vulnerables, ya que la pérdida de legitimidad de los procedimientos del Estado de Bienestar suscitaría un movimiento hacia mayor cerrazón, más inestabilidad política o más extremismo político (Ruggie [1994], Kapstein [1994] y Rodrik).

El trabajo de Rodrik es el primero en probar empíricamente la validez de la tesis pesimista. Rodrik saca a la luz el carácter fino de los datos empíricos sobre los cuales debe apoyarse la visión pesimista. Se deduce generalmente del trabajo de Rodrik el hecho de haber planteado la cuestión de la relación positiva entre la apertura comercial y el tamaño del Estado. Sugiriendo que el aumento simultáneo de estos dos indicadores puede no ser una coincidencia, el autor ha abierto una línea de investigación nueva. Rodrik muestra que existe una correlación positiva significativa entre la apertura al exterior y la importancia del Estado de Bienestar para los países de la OCDE en los datos transversales (en *cross-section*), pero muestra, al mismo tiempo, que los datos mancomunados (en *pooling*) (tomando en cuenta la información cronológica) sugieren un resultado rigurosamente opuesto: la apertura comercial se encuentra significativamente correlacionada con las reducciones tanto al consumo público como a las transferencias sociales. Este último resultado alimenta la visión pesimista. Se corrobora con el estudio que toma como indicador de la mundialización no la apertura comercial sino la apertura financiera. La correlación que combina las dos variables, la comercial

y la financiera, presenta una relación de reducción sobre los gastos sociales aún más fuerte (Rodrik, 1998, p.62). La visión pesimista entra, no obstante, en contradicción con el estudio en *cross-section*, que consolida, más bien, la visión optimista.

Sobre la capacidad de los Estados para sostener políticas sociales generosas, la investigación debe diferenciar dos visiones opuestas, pero que tienen, cada una por sí mismas, argumentos sólidos. Si la integración de los mercados aumenta efectivamente la credibilidad de las amenazas de salida de los productores nacionales o de los capitales exteriores, aumenta igualmente las situaciones de inseguridad económica, aumento que actúa en el sentido de una demanda de políticas sociales más activas. Si la mundialización promueve la competencia y la baja de los costos sociales, actúa igualmente en el sentido de una búsqueda de mayor competitividad que puede ser favorable al crecimiento de los gastos sociales (es decir, a la formación de capital humano). Numerosos investigadores, al prolongar los análisis económicos sobre el “crecimiento endógeno”, han puesto énfasis en el hecho de que la asignación de recursos a los gastos sociales se encuentra estimulada por la mundialización justo porque se trata de una “inversión en capital humano” que aumenta la productividad y puede atraer capitales del exterior. A diferencia de un punto de vista neoclásico antiguo, ahora rebasado, curiosamente retomado aquí por la corriente “antimundialización”, los gastos sociales (y de infraestructura) no constituyen solamente un costo, se encuentran en el origen de una serie de beneficios que van en el sentido del poder de atracción del territorio, de la estabilidad social y del crecimiento, en otros términos: el desarrollo de los capitales no tiene ninguna razón para ser unilateralmente antinómica al Estado de Bienestar y la implementación de políticas económicas activas.

El análisis de las motivaciones de la inversión directa extranjera (IDE) corrobora en parte la ambivalencia de los factores explicativos. Las decisiones de las multinacionales en materia de localización no son únicamente motivadas por la minimización de los costos y, ante todo, de los costos salariales. Aunque una parte de las decisiones de localización se explica por la búsqueda de costos más bajos, una parte importante, incluso la más importante, responde a una serie de motivaciones más complejas que tienen en cuenta el acceso a nuevas tecnologías, a nuevos circuitos de distribución y a nuevos mercados, motivaciones que pueden conducir a invertir donde los costos salariales son altos.

Se puede entonces considerar, siguiendo a Garrett y a Michel [2001], que existen dos hipótesis competidoras, tan legítima la una como la otra: la hipótesis de eficiencia

(o visión pesimista), para la que la mundialización y la competencia presionan hacia la baja los gastos estatales, especialmente los gastos sociales, por razones de economía de costos; y la hipótesis de compensación⁵ (o visión optimista), para la que la mundialización no promueve reducciones sino, al contrario, un posible aumento debido a los “daños” sociales que provoca en términos de desigualdad e inseguridad. La importancia relativa de los dos efectos es una cuestión empírica, no teórica. Queda establecerse empíricamente cuáles son los efectos dominantes.

Econometría de los gastos sociales

Los trabajos recientes muestran que la relación entre mundialización y gastos sociales es variable y, por consecuencia, que los efectos negativos pueden triunfar sobre los efectos positivos y viceversa. La visión francamente optimista es sostenida por Garrett ([1998] y Garrett y Mitchell [2001]). Para apoyar su posición, los investigadores de la corriente optimista utilizan a la par los datos cronológicos y en corte transversal, como los investigadores pesimistas, pero introduciendo condiciones adicionales sobre la tendencia política de los gobiernos y la naturaleza de las instituciones (con variables *dummies* por países y periodos). En ausencia de esta última variable, los resultados empíricos son similares a los de la primer corriente, aunque menos acuciosos. La correlación en *cross-section* permanece positiva, lo que constituye una base sólida para consolidar la visión optimista, mientras la correlación de datos cronológicos es débilmente negativa, lo que corrobora moderadamente la visión pesimista.

Aparecen, de paso, muchos resultados nuevos (ambiguos en comparación con los resultados centrales de Rodrik) en la medida en que la globalización es, ahora, abordada con un número de variables mucho más extenso, donde la apertura comercial y la apertura financiera son divididas, cada una, en dos subcategorías: apertura comercial respecto a países con bajos salarios y apertura con respecto a países con altos salarios; inversión directa extranjera e inversiones de cartera.

Algunos de los resultados obtenidos contradicen directamente la visión pesimista como, por ejemplo, el hecho de que acompaña a la globalización no una presión más fuerte sobre las finanzas públicas, sino un aumento de recursos. Garrett ([1998], pp. 813-814) muestra que en los países de la OCDE, a pesar de la baja de las tasas marginales del gravamen sobre el capital y de otras reformas destinadas a desgravar los capitales (vinculadas con la instauración de políticas neoliberales), las “tasas de gravamen efectivo” sobre los beneficios (es decir, definidas a partir de tomar en cuenta la evolución de las tasas

nominales y de la base fiscal) han aumentado durante los últimos años en todos los países industrializados.⁶ Similar es el resultado en Hobson [2003]. En otros términos, debido a la evolución de la base fiscal, la globalización no conduce mecánicamente a una reducción de los recursos fiscales provenientes del capital, ni siquiera suponiendo que se produzca una eventual «precipitación a la baja de las tasas».⁷ Puede encontrarse en la obra colectiva dirigida por Weiss [2003] (especialmente en las contribuciones de Weiss, introducción; Hobson, capítulo 2 y Swank, capítulo 3) una serie de convincentes argumentos empíricos que muestran que las capacidades de los Estados posmodernos para actuar en el ámbito de los gastos sociales no han disminuido con la mundialización. Este diagnóstico, que confirma los estudios anteriores de Garrett [2001], establece que la mundialización no ha producido un “carrera hacia abajo” y una contracción de los gastos sociales. La *capacidad* del Estado de Bienestar no disminuye por la mundialización. En cambio, una tendencia se juega en la evolución de tasas fiscales sobre el capital: una «carrera hacia la media” (Hobson). Si los gastos sociales se frenan en la mundialización, es debido a una voluntad política, una voluntad que entra en contradicción con la demanda social, ya que, la mundialización desarrolla una tendencia al aumento de la solicitud de protección y actúa energicamente en el sentido de aumento de los gastos sociales.

El resultado central sigue siendo, sin embargo, el siguiente: en *pooling*, la correlación negativa entre globa-

⁵ El término «compensación» se justifica en el análisis económico por la existencia de un arbitraje que debe efectuarse entre protección y compensación. La apertura económica y la desprotección de la economía nacional generan ganadores y perdedores. Para los economistas, el balance es positivo si los perdedores pueden ser compensados por los ganadores, lo que siempre es posible, ya que el juego de la apertura económica es, en principio, una suma positiva. A más protección (a más políticas proteccionistas) se debe asociar menos necesidad de compensación; a menos protección, se debe asociar más compensación. La compensación aparece como el otro lado de la desprotección.

⁶ Si se tienen en cuenta las tasas y la base, la estructura fiscal de los países desarrollados se ha deformado en el sentido de un ligero aumento de la parte procedente de los beneficios sobre las sociedades durante los diez últimos años: han pasado de de 7.4% (1990) a 9.5% (2000) en los Estados Unidos; del 7% al 9% en el conjunto de la OCDE. Los impuestos sobre el consumo siguen siendo, por su parte, estables (alrededor de 14% para los Estados Unidos y de 18% para Europa), mientras que los impuestos sobre las personas físicas disminuyen sensiblemente (para alcanzar alrededor del cuarto de los ingresos presupuestarios en 2000 en los dos lados del Atlántico).

⁷ De cualquier forma, la competencia fiscal no juega más que parcialmente alrededor de tasa nominal de imposición de las sociedades. Un país puede practicar una tasa fiscal muy elevada, pero tener una base de cálculo muy escasa. De ahí la dificultad para comparar unas situaciones con otras en función sólo de las tasas.

lización y gastos sociales, sobre el cual se apoya la visión pesimista, desaparece totalmente si se hace intervenir la naturaleza de las instituciones nacionales y la tendencia derecha/izquierda del gobierno: la apertura comercial y, más aún, la apertura financiera, se correlacionan positivamente con los gastos sociales en los países caracterizados por una presencia importante de los partidos de izquierda y los sindicatos en las instituciones (como Alemania, Suecia y los Países Bajos), pero se correlacionan negativamente en los países donde estos poderes son débiles. Estos estudios, que desarrollan una *econometría de panel*, han ido seguramente lo más lejos posible en la deconstrucción de la macrorrelación entre globalización y protección social, especialmente mostrando que las condiciones particulares del mercado de trabajo y de las instituciones sociales mediatizan esta relación. En otros términos, en los países donde la naturaleza de las instituciones no es “favorable al trabajo”, la mundialización tiene como efecto frenar los gastos sociales, mientras que en los países donde las instituciones son “favorables al trabajo”, la mundialización actúa en sentido inverso.

Las dos hipótesis, la pesimista y la optimista, son válidas, pero esta doble validación establece la existencia de una diferenciación que distingue entre dos grupos de países y entre dos políticas ante la mundialización. En otros términos, la relación gastos sociales/mundialización está condicionada por la naturaleza de las instituciones, estableciendo así un vínculo entre la economía y la política, por tanto, la necesidad de una perspectiva de EPI.

Las nuevas lógicas de los gastos sociales

Acabamos de ver que los trabajos econométricos aportan elementos que van contra las ideas simples en cuanto a deterioro del Estado de Bienestar. No obstante, el problema de fondo no puede ser de orden cuantitativo. El problema que debe ser planteado consiste en saber si con la mundialización, la lógica de la intervención pública no ha cambiado de naturaleza (Cerny [1995], [1997], [2000]). Este autor considera que osciló de una predominante lógica de protección social (Welfare) a otra predominantemente competitiva. A diferencia de Cerny, pensamos que la idea de la oposición binaria entre Estado de Bienestar y Estado competidor debe ser revisada, ya que no solamente el Estado competidor puede ser compatible con el Estado de Bienestar, sino que los dos pueden llevarse en hombros en una lógica integrada.

En realidad, a lo que asistimos en la mundialización es al surgimiento de un ser híbrido, esto es, al nacimiento de un “Estado social competidor” que combina las características del Estado de Bienestar y de un Estado

competidor. El verdadero cambio producido durante los últimos años ha sido la transición entre la antigua lógica de protección social y una nueva lógica más estructurada sobre lo económico. La antigua lógica estaba basada, por un lado, sobre el carácter obligatorio de la contribución, por otro, sobre el pago de prestaciones sin más condición que la pertenencia a la “ciudadanía social”, fundamento del Estado de Bienestar (así como la ciudadanía política es fundamento del Estado-nación, ver Ferrera [2002]). La nueva lógica dista mucho de haber logrado establecerse, pero dos evoluciones alteran con profundidad la antigua lógica: la tendencia al debilitamiento del carácter obligatorio de la contribución y la tendencia a la instauración de sistemas de condicionalidad de los pagos. La primera tendencia está muy lejos de haber conseguido reemplazar la antigua lógica, a pesar de los avances del seguro individual. El principio de base de la ciudadanía social es el carácter obligatorio de la pertenencia a un sistema de solidaridad, por tanto, la obligación de la contribución. Al igual que el impuesto, la obligación de la contribución social hace posible la solidaridad y la institucionalización de los mecanismos redistributivos. La evolución actual va en el sentido de una pérdida progresiva de importancia del sistema de obligaciones a favor de sistemas de seguros complementarios, lo que cambia lentamente la lógica global, puesto que, en lugar de la lógica anterior de pagos sin contrapartidas, se refuerza una lógica de prestaciones condicionadas por contrapartidas por parte del beneficiario. Se designa generalmente esta evolución como un paso del *Welfare State* (Estado de Bienestar) al –según la expresión de Jessop [1994]– *schumpeteriano Workfare State* (“Estado de Bienestar por Trabajo”).

Esta evolución no significa ni la muerte del Estado de Bienestar ni su perpetuación tal como existía, tampoco inaugura el nacimiento de un Estado competidor enteramente libre de toda preocupación social. Una nueva lógica busca abrirse camino, una lógica de “economización de lo social” que debe ser estudiada finamente sin partir de la tesis simplista de la muerte del Estado de Bienestar.

La reconfiguración general de los Estados posmodernos

Aunque muy importante, la figura del Estado de Bienestar no agota los modelos de intervención de los Estados modernos. Las relaciones Estado-Economía son multidimensionales y es necesario considerar todas las dimensiones de esta intervención para evaluar las implicaciones de la mundialización. Además del Estado de Bienestar, otras tres dimensiones deben tomarse en cuenta: la primera es el Estado regulador (regulación en el sentido anglosajón, es decir, como reglamentación y organización de los merca-

dos); la segunda es el Estado keynesiano (la estabilización de la coyuntura a corto y mediano plazo); la tercera es el Estado productor o empresario.⁸ Comenzaremos por algunas consideraciones sobre el carácter multidimensional de los Estados actuales en los países desarrollados.

La multiplicidad dimensional

No deben confundirse las cuatro dimensiones de los Estados modernos como ocurre, frecuentemente, cuando se identifica reglamentación de los mercados, políticas keynesianas, Estados de Bienestar y sector público. Distinguir estos diferentes aspectos nos parece importante.

Las funciones de estabilización macroeconómica pueden, por ejemplo, seguir siendo nacionales, mientras otras funciones tienen la tendencia a desaparecer o a transnacionalizarse. El Estado de Bienestar no es el Estado keynesiano; del mismo modo, la lógica del Estado keynesiano es la antípoda de la idea de nacionalización y de un sector público que permite al Estado jugar un rol directo en la producción. Desde el punto de vista de las ideas y de la historia del pensamiento, no hay, en efecto, nada en común entre la idea del Estado de Bienestar formulada por Beveridge y las ideas keynesianas de estabilización macroeconómica. De igual manera, no existe ninguna relación directa entre las ideas keynesianas y los programas de nacionalización sostenidos por los movimientos políticos y sindicales después de la Segunda Guerra Mundial. Además, Keynes se oponía firmemente a toda idea de “colectivización” y declara, en su *Teoría General*, que las ideas que desarrolla sobre el intervencionismo económico (gestión de la demanda global) tienen por objetivo hacer inútil el control de la oferta por el Estado (que tiene su ejemplificación en los programas socialistas o de colectivización de los medios de producción). Las ideas de Keynes no se refieren tampoco a la necesidad de un “Estado regulador” que tiene por función reglamentar los mercados.

El mensaje de Keynes era por demás claro: el Estado no debe inmiscuirse en el funcionamiento de los mercados a nivel microeconómico, debe limitarse a intervenir dirigiendo la demanda global a través de gastos públicos y la política monetaria.

Lo que importa más, quizás, es que, desde el punto de vista de las fuerzas socio-políticas, los grupos que causan las grandes mutaciones que va a conocer el Estado después de la Segunda Guerra Mundial son socialmente heterogéneos, se mueven por intereses diferentes y no forman, en ningún momento, una coalición organizada. En Francia, por ejemplo, en lo que respecta al nacimiento del Estado de Bienestar, los protagonistas (resultado de las

fuerzas políticas y sindicales, de ciertas fracciones de las elites administrativas, etcétera) no son las mismas que se van a encontrar en la instauración del Estado keynesiano. Otros actores y otros intereses van a ser la causa de las nacionalizaciones. Estas nacionalizaciones se realizan en sectores juzgados como “estratégicos” para el porvenir de la nación: carbón, electricidad, ferrocarriles, bancos, etcétera. Las motivaciones y finalidades son completamente diferentes de aquellas que generan la formación del Estado de Bienestar o el Estado keynesiano. Se trataba, con las nacionalizaciones, no tanto de atenuar mediante el Estado las fallas del mercado, sino de desarrollar una lógica de meta-mercado que tenía como objetivo una “potencia” nacionalista, es decir, reforzar la independencia de la Nación y su capacidad para desempeñar un papel estratégico a escala internacional. La organización funcional y socialmente segmentada de la acción pública ha perdurado: por ejemplo, en el ámbito militar mediante la constitución de un verdadero “complejo militar-industrial” (en Estados Unidos y Francia); por ejemplo, en el ámbito del Estado de Bienestar por la asociación de los sindicatos y de las administraciones bajo formas nacionales diversas, etcétera.

No es, entonces, a partir de una “idea de Estado”, sino de la convergencia, relativamente contingente, de una serie de intereses y aspiraciones de grupos sociales heterogéneos, en una coyuntura histórica muy particular (Guerra Fría), que se ha constituido el Estado moderno actual. El reto, después, consistió en hacer progresar las cuatro figuras económicas de este Estado (Estado regulador, Estado de Bienestar, Estado keynesiano, Estado protector) buscando superar el carácter de extrañas de unas para con otras para lograr asegurar su compatibilidad. Una de las condiciones esenciales de esta compatibilidad fue la inscripción de la gestión de los ajustes y los arbitrajes *dentro de un marco nacional*. Es este marco el que ahora se descuadra con la mundialización, que lo erosiona haciendo simultáneamente necesaria la reestructuración del conjunto de la construcción estatal. ¿Qué tendencias podemos, en efecto, descubrir en lo que concierne a las tres dimensiones de los Estados modernos todavía no contempladas?

⁸ Esta presentación no recorta enteramente las distinciones tradicionales de Musgrave entre funciones de asignación, de redistribución y de estabilización. La tipología de Musgrave no toma explícitamente en cuenta la función de reglamentación de los mercados (denominada aquí como “Estado regulador”) y distingue, provechosamente desde una perspectiva de análisis económico pero inútilmente desde una perspectiva de “economía política”, las funciones de asignación y de redistribución, dos funciones reagrupadas aquí en el “Estado de Bienestar”. Además, la concepción de Musgrave se basa en una funcionalidad derivada de una lógica Estado-mercado que no da ningún lugar a la lógica de potencia, una lógica de meta-mercado, el origen de lo que aquí llamamos “Estado productor”.

La refundación del Estado productor

La figura del Estado empresario bajo su forma industrial pierde razón de ser con la mundialización. La única “retirada” innegable, quizás irreversible, es relativa al movimiento de privatización del sector público industrial que ha afectado a casi todos los países desarrollados desde hace veinte años. Es indudable que la desnacionalización fue el gran movimiento de estos últimos veinticinco años, que ha sido general y muy profundo en todo el mundo (sobre todo si se toma en cuenta a los países ex-socialistas). Esta “transición al revés” se explica por muchos factores. Uno de ellos, no de los menores, es el cambio de percepción de las bases del poder de las elites y las clases poseedoras. El contexto de la mundialización, los factores estratégicos del poder no tienden más a la preservación de una “independencia nacional” y al control de sectores clave (o calificados como tales); son relativos a una buena inserción en la economía mundial y al control de vínculos estratégicos en las redes transnacionales, como los de investigación y desarrollo o comunicación. El recurso principal ya no es la industria de la transformación, sino el conocimiento y un número limitado de segmentos industriales de fuerte contenido tecnológico. Este hecho económico modifica las condiciones de los conflictos de poder interestatales.

Por ejemplo, ahora, un aspecto importante del juego de poder en el ámbito económico es el asunto de los derechos de propiedad intelectual. Así, la mejor forma del Estado estadounidense para sostener su economía y reforzar su poder en el mundo por medio de la economía consiste en llegar a imponer un sistema de patentes de los descubrimientos científicos con base en su predominio en este campo. La administración estadounidense, en los años setenta y ochenta, se dio cuenta que el éxito de los países asiáticos, que competían de manera eficaz con las empresas estadounidenses en su propio mercado, se basaban, en gran medida, en un efecto de duplicación de la tecnología occidental con adaptaciones menores, beneficiándose de la existencia de la gratuidad de los “descubrimientos científicos”. Ahora bien, los Estados Unidos eran -lo siguen siendo- los principales productores de estos descubrimientos. De ahí, la idea estratégica de hacer pagar los resultados de la investigación científica y de restaurar así la dominación estadounidense.

La tendencia hacia la privatización económica en el ámbito industrial está vinculada a las nuevas reglas del juego de poder que se traduce indiscutiblemente en una “retirada” del Estado de la producción económica *stricto sensu*. Pero esta evolución no se traduce en una desaparición de las luchas de poder interestatales en el campo de la economía, ya que se han desplazado hacia una con-

frontación en el plano institucional y sobre los derechos a recibir beneficios.

Un Estado regulador renovado

Los mercados tienen necesidad no solamente de ser creados y estructurados sino mantenidos y regulados por instancias exteriores al juego del mercado. Esta dimensión de intervención pública es relativa a la reglamentación de los mercados (o regulación de los mercados en el sentido anglosajón). La mundialización genera una “desreglamentación” que es seguida por una “re-reglamentación” de los mercados. El movimiento ha conducido a una privatización parcial de la “regulación” que ocupa el lugar de una regulación que era principalmente estatal o paraestatal. Deben distinguirse dos tradiciones, es decir, dos posiciones iniciales ante la mundialización. En los dos casos, el término adecuado para describir la evolución no es el de “retirada” del Estado, sino, más bien, el de la reconfiguración.

La primera modalidad de regulación de los mercados es anglosajona: las instancias de regulación del mercado son tradicionalmente independientes del Estado (debiendo, al mismo tiempo, ser independientes del mercado, condición de su funcionalidad). Las instituciones del mercado dependen de lo que se convino en llamar “comisiones independientes de regulación” (CIR). En Estados Unidos, las CIR tienen una historia turbia que ha causado grandes olas de evolución económica y social. El *New Deal* sistematizó la creación de las CIR en los diferentes ámbitos de la vida económica para hacer cumplir las condiciones de competencia o, mejor, encuadrar los mercados permitiendo corregir las fallas del mercado que se habían expresado después de la crisis de 1929. La “independencia” de estas CIR con respecto al Estado fue la condición de su aceptación política en los Estados Unidos, país donde ha sido siempre preponderante la desconfianza con respecto al Estado. Si las CIR, creadas en la época de la administración Roosevelt, fueron concebidas inmediatamente como instancias independientes, progresivamente, con la afirmación de las nuevas funciones atribuidas al Estado, fueron objeto de un proceso de “nacionalización-estatización”. De hecho, específicamente a través del nombramiento de sus presidentes por el Estado federal. Esta es la razón por la que, en los años sesenta, las diferencias entre las modalidades de regulación en los Estados Unidos y en Europa se volvieron menores. La historia reciente, como se sabe, ha estado particularmente marcada, desde la presidencia de Reagan, por una “desestatización fáctica” de las CIR y una especie de regreso al equilibrio de la situación inicial.

La segunda modalidad es europea: las instancias de regulación son tradicionalmente públicas. La expresión

“europea” cubre aquí, a la vez, los Estados miembros tomados aisladamente (así como los países europeos no miembros de la Unión Europea) y la entidad comunitaria como tal. Las instancias de regulación al interior de los Estados eran, hasta una fecha reciente, de dominio público; actualmente son así, y seguramente lo seguirán siendo, en el plan de la Unión Europea. Es importante aportar aquí algunas precisiones. Desde los años ochenta, una evolución ha volcado las instancias de regulación nacionales hacia la modalidad anglosajona. Uno de los vectores del “neoliberalismo” de los últimos veinticinco años en Europa impactó las instancias de regulación del mercado: de dominio público se han convertido, para emplear la expresión francesa, en “autoridades administrativas independientes”. En Francia, el desarrollo de las “autoridades administrativas independientes” ha sido el gran fenómeno de los últimos años. Estas autoridades se han hecho cargo de las funciones que estaban garantizadas por el Estado. Se produjo una desestatización. La desestatización de las instancias de regulación del mercado y, en consecuencia, el riesgo de captación del poder de regulación por los protagonistas dominantes del mercado, ha ido a la par del ascenso de la lógica mercantil. Sin embargo, sería excesivo considerar que se ha instituido en Europa una “privatización” de la regulación, ya que, correlativamente la parte más estratégica de la función de regulación del mercado europeo ha sido, en realidad, retirada hacia la instancia europea más importante, la Comisión, esto es, hacia una *instancia pública*.

La Comisión Europea, una estructura supra-estatal, es la instancia que acumula lo esencial de las funciones de regulación en el plan del conjunto europeo. El carácter público de la regulación de los mercados, en realidad, alcanzó en Europa un punto sin igual en el pasado y, como se sabe, el sobredesarrollo reglamentario de Europa es precisamente uno de los temas favoritos de la retórica anti-europea. La tesis que se puede defender es que la Comisión Europea se ha convertido en “la instancia de regulación del mercado europeo” que comanda la transnacionalización de las relaciones Estado-mercados propia de la europeización (Kébabdjian [2006]). Sólo resta, así, el problema de saber si, en lo que concierne al mundo anglosajón y más concretamente estadounidense, se ha tenido verdaderamente un negocio de “privatización” y, por tanto, de “retirada” del Estado en cuanto a la regulación.

Aunque el proceso de “desregulación” es innegable en los países anglosajones, no se puede decir que ha sucedido un retiro puro y simple de la reglamentación de los mercados en favor del reinado exclusivo de la lógica de los contratos y los convenios. La ley y la fuerza pública son —y seguirán siempre siendo— necesarias para que exista la

economía de mercado. Numerosos autores han puesto su esperanza en la ascensión de la “*soft law*”, es decir, en la “*lex mercatoria*”, la lógica de los convenios y las reglas privadas que emergerían espontáneamente del mercado para responder a la necesidad de “regulación”. Las esperanzas, bastante utópicas, que se habían puesto sobre este modelo, el modelo de autocontrol del mercado, se hundieron con la crisis de gran alcance que conocieron los Estados Unidos —una crisis de «*corporate governance*» (“gobernanza corporativa”)— y, en menor grado, Gran Bretaña, crisis desatadas por el estallido de varios escándalos (como el de Enron, especialmente) que demostraron que la economía no puede prescindir de la ley ni del Estado.⁹

La “confianza” en la economía, como la “seguridad” en el ámbito militar, son bienes colectivos, es decir, bienes que no existen espontáneamente y que deben ser producidos. Es utópico imaginar que los industriales, los comerciantes y los financieros puedan evitar las disfunciones sobre la única base de la “confianza” y la sola lógica de los contratos. Sin la sombra proyectada del Estado, el sistema, el sistema de autocontrol del mercado, corre el riesgo permanente de ser destruido por “pasajeros clandestinos de la confianza” siempre tentados a introducirse en la cabina de la “confianza” para equivocarse a los co-contratantes.

Hacia un Estado auténticamente keynesiano

Vayamos ahora hacia los contratiempos del Estado keynesiano dentro de la mundialización. Comencemos por eliminar algunas confusiones frecuentes. Se confunde a menudo la estabilización macroeconómica de acuerdo con los preceptos keynesianos con las políticas económicas que prevalecieron de 1945 al final de los años setenta en los países de la OCDE.

Una política keynesiana es una política que tiende a la estabilización macroeconómica por medio del manejo de los gastos públicos y de la moneda, es decir que actúa *exclusivamente por el canal de la demanda*. Durante el periodo considerado como periodo cúspide de las políticas keynesianas (los “treinta gloriosos”: 1945-1975), la política económica no fue en realidad más que sutilmente keynesiana (al menos hasta los años sesenta), ya que combinó una acción por el lado de la demanda (una acción que perma-

⁹ Esta crisis reveló la amplia falsificación de las cuentas que efectuaban las empresas en Estados Unidos con el fin de atraer las colocaciones de los ahorradores. El vector de solución de esta crisis fue el aparato judicial y policíaco, por lo tanto, el Estado. De hecho, el Estado bajo la forma más brutal de «Estado gendarme». La primera recomendación de la subcomisión del Senado registrada en su informe 107-70 es de una simplicidad bíblica: «reforzar los controles» (Frisón-Roca [2003], p. 63). En otros términos, la regulación del mercado exige regulación estatal.

neció con una amplitud relativamente moderada durante los años cincuenta) con una acción por el lado de la oferta que transitaba principalmente por el canal de las empresas públicas y los “planes de desarrollo” (en Francia especialmente) o de los programas integrados entre el sector público y el sector privado (como en Estados Unidos). Este “efecto de tijera” garantizó una gran eficacia a la política económica en lo que se denominaba entonces “economías mixtas”, puesto que el Estado estaba en condiciones de orientar la actividad económica conjugando una acción del lado de la oferta con otra acción del lado de la demanda. Fue la existencia de este sistema de doble palanca la que garantizó la eficacia de las políticas económicas durante los “treinta gloriosos” y es justo este sistema el que se encuentra actualmente en vías de extinción. Sin embargo, este sistema no tiene nada de keynesiano.

Keynes preconizaba una intervención económica limitada a la demanda global y acompañada de una renuncia total del Estado en la esfera de las elecciones industriales (respecto de ¿qué producir? ¿cuánto producir? y ¿cómo producir?) dejando a los agentes económicos libres de comportarse como les convenga en los mercados.

Estas recomendaciones, en efecto, no fueron seguidas. La intervención económica del Estado se constituyó independientemente de Keynes, bajo la influencia de fuerzas históricas y sociales que actuaron en el mundo de la posguerra. El hecho que marcó la génesis del Estado interventor fue la entrada a fuerza del Estado en la *esfera de la producción* (y no de la demanda global). Es solamente después que el ropaje keynesiano constituyó una legitimación científica, la legitimación de una práctica que, en realidad, se alejaba de las ideas de Keynes, puesto que se presentaba como una intervención no dirigida exclusivamente sobre la esfera de los agregados macroeconómicos. Al combinar la acción de la oferta y la acción de la demanda, el intervencionismo que caracteriza la época bautizada, erróneamente, como keynesiana, no era auténticamente keynesiano.

La evolución que se ha producido durante los últimos veinticinco años destruyó esta arquitectura y modificó las condiciones de formulación de las políticas económicas. De un lado, las privatizaciones han hecho desaparecer las palancas de mando habituales de las que disponía el Estado por el canal de la oferta. Del otro, *el crecimiento sin precedente de las contribuciones obligatorias y de gastos públicos* ha ampliado el campo de maniobra posible en la regulación macroeconómica por el canal de la demanda. Llegamos así a un hecho fino totalmente escondido por los defensores de la tesis del debilitamiento del Estado con la mundialización: la creciente importancia de los impuestos, de los gastos públicos y de las contribuciones obligatorias. Nos limitaremos aquí a retomar los datos de Maddison

relacionados con la evolución de los gastos públicos como proporción del PIB en los países industrializados.

Cuadro 1
Gasto público en porcentaje del PIB
en precios corrientes

	1913	1938	1950	1973	1999
Francia	8,9	23,2	27,6	38,8	52,4
Alemania	17,7	42,4	30,4	42,0	47,6
Países Bajos	8,2	21,7	26,8	45,5	43,8
Reino Unido	13,3	28,8	34,2	41,5	39,7
Estados Unidos	8,0	19,8	21,4	31,1	30,1
Japón	14,2	30,3	19,8	22,9	38,1
Promedio	11,7	27,7	26,7	37,0	42,0

Fuente: Maddison [2003].

El Estado contribuye con casi la mitad de la demanda global, mientras que su contribución en la producción global (fuera del sector no mercantil) sigue siendo escasa (una pequeña docena del porciento). En consecuencia, las condiciones estructurales se aproximan a aquellas que responden a una política rigurosamente keynesiana: el Estado ha erradicado su presencia en la esfera de la oferta y sólo está presente por el lado de la demanda. Sin temer la paradoja, podemos afirmar que somos hoy más keynesianos que nunca.

Pero surge una pregunta, ¿la mundialización debilita la eficacia de las políticas keynesianas? Muchos hechos apuntan en el sentido de una respuesta negativa. Los Estados Unidos han puesto en práctica políticas muy finas y muy activas de estabilización de la coyuntura (con saldos presupuestarios que experimentan variaciones considerables según la coyuntura). Después del 11 de septiembre, en menos de dos años, el presupuesto federal pasó de un excedente de 2% del PIB a un déficit de más de 4%. A la vez que la política monetaria seguida por el Fed llevó las tasas de interés estadounidenses de 6.25% a 1.25%. Esta dirección coyuntural ha tenido efectos significativos sobre la actividad económica y ha permitido a los Estados Unidos amortiguar los impactos a los cuales estaba sometida su economía. Europa podría haber ido paralelamente si las condiciones de la unificación monetaria no hubieran levantado bloqueos político-institucionales perjudiciales a la flexibilidad de la política de estabilización macroeconómica. Estos obstáculos no cuestionan la capacidad teórica de las políticas keynesianas para regular la coyuntura, sino las condiciones político-institucionales inéditas de su implementación en Europa. La eficacia de la política keynesiana no está limitada al caso de los países o con-

juntos económicos de gran tamaño que, caracterizados por tipos de apertura al exterior relativamente escasos, están en principio mejor colocados para conducir eficazmente las políticas de estabilización coyuntural.

El único punto realmente serio es el del posible papel desestabilizador de las especulaciones en el marco de la “globalización financiera”. Pero los argumentos sobre el papel perturbador de las especulaciones no son tan decisivos como generalmente se piensa. Consideramos evidentemente aquí las implicaciones de la globalización financiera sobre la eficacia de las políticas keynesianas, no sobre la gestión de las empresas o el funcionamiento del mercado de trabajo. Las exigencias de los operadores financieros, a nivel estrictamente macroeconómico, son, en efecto, relativamente limitadas: se refieren a los déficit presupuestarios y los niveles de inflación, ya que los inversionistas no se interesan más que en el rendimiento de sus capitales o en el precio de sus activos: poco les importa la naturaleza de la política económica que les está asociada —política de crecimiento o política de austeridad, política liberal o intervencionista, política social o anti-social—. Esta evidencia explica, por otra parte, por qué, a pesar de la internacionalización financiera, se constata una gran divergencia en las políticas macroeconómicas seguidas en diferentes países a escala internacional, mientras que la tesis de la omnipotencia de los mercados financieros exigiría una convergencia de las políticas económicas hacia un modelo universal de ortodoxia financiera. El estudio de Mosley [2000] aporta una base empírica para consolidar este diagnóstico. Sobre la base de una encuesta, muestra que los operadores en los mercados financieros consideran un número muy reducido de indicadores de la política económica para decidir la forma en que reparten sus activos: el cociente del déficit presupuestario en relación al PIB (en la práctica una tasa inferior a 3%), la tasa de inflación (en la práctica una tasa inferior a 2%) y, algunas veces, la tasa de cambio y el porcentaje de endeudamiento público en referencia al PIB. Incluso, políticas macroeconómicas muy contrastantes son posibles respetando estas obligaciones, en punto y coma, lo que abre márgenes importantes de maniobra para la política macroeconómica en un contexto de globalización financiera.

Conclusión

Si la observación retrospectiva de estos elementos no indica un debilitamiento del Estado, ¿por qué es

omnipresente el tema del “retiro” del Estado frente a la mundialización? Este artículo ha buscado mostrar que el argumento del *déficit de capacidad* no puede alegarse. Esta es la razón por la que, nos parece, la respuesta a la pregunta debería buscarse del lado de un *déficit de voluntad* de parte de los Estados de los países desarrollados para perseguir los objetivos que fueron suyos durante la fase de crecimiento. La idea del “retiro” del Estado es, para nosotros, la expresión de la ruptura del pacto social que unía al Estado moderno y su sociedad civil (que tenía como objetivo garantizar el pleno empleo y redistribuir los ingresos en un sentido más igualitario). No basta, sin embargo, destacar que la “retirada” del Estado expresa no un déficit de capacidad de los Estados de los países industrializados, sino un déficit de voluntad. El hecho debe ser explicado.

El Estado ha podido romper su compromiso con el *contrato implícito*, con el contrato fundador de la época moderna, porque las presiones socio-políticas se aflojaron, no porque los gobernantes se hicieran súbitamente sensibles a las sirenas neoliberales o porque las coacciones exteriores se volvieron irrefrenables. El “compromiso social” se rompió, en parte, porque la “correlación de fuerzas” entre el trabajo y el capital se desplazó a favor del capital; en otra parte, porque las recomposiciones están en curso en las sociedades mismas (desarrollo de las “clases medias” refractarias a políticas redistributivas que significan contribuciones obligatorias reforzadas sobre su riqueza y sensibles a los valores de enriquecimiento individual); y, por último, porque se generaron profundas modificaciones en las relaciones internacionales (con el derrumbe del socialismo y de una alternativa creíble al capitalismo), etcétera.

En realidad, estas recomposiciones son los factores que *aflojan* las presiones que obligan al Estado a respetar su contrato y no los factores que disminuyen los márgenes de maniobra, como lo piensan los defensores de la tesis dominante en EPI acerca del debilitamiento del Estado. Para nosotros, el punto importante planteado por la globalización no es tanto el de saber si los Estados deben desaparecer, sino el de cómo va a reconstruirse el poder y la legitimidad en los países desarrollados; una reconstrucción que debe hacerse sobre una base diferente de la del último medio siglo en el que el contrato social implícito estaba fundado sobre un bloque de solidaridad entre la clase obrera y las clases medias asalariadas.

Referencias

Berger S. (1996), “Introduction”, in S. Berger y R. Dore (eds), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press.

- ◆ Berger S. (2003), *Notre première mondialisation*, Paris, Seuil, République des idées.
- ◆ Berger S. y R. Dore (1996), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca (New York), Cornell University Press.
- ◆ Berthaud P. y G. Kébabdjian (2006), dir., *La question politique en économie internationale*, La Découverte.
- ◆ Bull H. (1977), *The anarchical society, A study of order in World Politics*, Londres, Mc Millan
- ◆ Burgoon B. (2001), «Globalization and Welfare Compensation: Disentangling the Ties that Bind», *International Organization*, 55, 3, pp. 509-551.
- ◆ Cerny P. (1995), «Globalization and the Changing Logic of Collective Action», *International Organization*, 49, pp. 595-625.
- ◆ Ferrera M. (2001), «Intégration européenne et citoyenneté nationale et sociale», *Revue française de sociologie*, 43, 2, pp. 277-306.
- ◆ Frison-Roche M.-A. (2003), *Les leçons d'Enron*, Éditions Autrement.
- ◆ Garrett G. (1998), «Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?», *International Organization*, 52, 4, pp. 787-824.
- ◆ Garrett G. y D. Mitchell (2001), «Globalization, government spending and taxation in the OECD», *European Journal of Political Research*, 39, pp. 145-177.
- ◆ Hall P. A. y D. Soskice (2001), eds, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press
- ◆ Held D. (1991), «Democracy, the Nation-state, and the Global System», *Economy and Society*, 20, 2.
- ◆ Held D. et al (1999), «Introduction», in Held D. et al (eds), *Global transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- ◆ Hirst P. y G. Thomson (1996), *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press.
- ◆ Hobson J. M. (2003), «Disappearing taxes or the “race to the middle» Fiscal policy in the OECD”, in L. Weiss (2003), ed., *States in the Global Economy*, Cambridge University Press.
- ◆ Jessop B. (1994), «Post-Fordism and the State», in A. Ash (ed.), *Post-Fordism. A reader*, Oxford, Blackwell, pp. 251-279.
- ◆ Kapstein E. (1994), *Governing the Global Economy: International Finance and the State*, Cambridge, Harvard University Press.
- ◆ Kébabdjian G. (1999), *Les théories de l'économie politique internationale*, Seuil, Collection Points.
- ◆ Kébabdjian G. (2005), «Mondialisation et « déperissement » de l'Etat-nation ? », in P. Hugon et C.-A. Michalet (coord.), *Les nouvelles régulations de l'économie mondiale*, Paris, Khartala.
- ◆ Kébabdjian G. (2006), *Europe et globalisation*, L'Harmattan.
- ◆ Maddison A. (2001), *L'économie mondiale : une perspective millénaire*, OCDE, Études du Centre de développement.
- ◆ Maddison A. (2003), *L'économie mondiale : statistiques historiques*, OCDE, Études du Centre de développement.
- ◆ Mosley L. (2000), «Room to move: International Financial Markets and National Welfare States», *International Organization*, 54, 4, p. 737-773.
- ◆ Norel P. (2004), *L'invention du marché, une histoire économique de la mondialisation*, Paris, Seuil.
- ◆ Ohmae K. (1991), trad. franç. (1996), *De l'État-nation aux États-régions*, Paris, Dunod.
- ◆ Rhodes M. (2002), «Globalization, EMU and Welfare State Futures», in P. Heywood J. Erik et M. Rhodes (eds), *Developments in West European Politics*, Basingstoke et New York, Palgrave, pp. 37-55.
- ◆ Rodrik D. (1998), «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?», *Journal of Political Economy*, 106, 5, pp. 997-1032.
- ◆ Rodrik D. (2000), «Governance of Economic Globalization», in J. S. Nye et J. D. Donahue (eds), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington, pp. 347-365.
- ◆ Rosamond B. (2003), «Babyon and on? Globalization and international political economy», *Review of International Political Economy*, 10, 4, pp. 661-671.
- ◆ Ruggie J. (1994), «At home Abroad, Abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy», *Millennium: Journal of International Studies*, 24, 3, pp. 507-526
- ◆ Strange S. (1996), *The Retreat of the State: Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press.

- ♦ Swank D. (1998), «Funding the Welfare State», *Political Studies*, 46, pp. 672-692.
- ♦ Thelen K. (1999), “Historical institutionalism in comparative politics», *Annual review of political Science*, 2, pp. 369-404.
- ♦ Weiss L. (1998), *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press.
- ♦ Weiss L. (2003), ed., *States in the Global Economy*, Cambridge University Press.
- ♦ Wood A. (1994), *North-Southe Trade, Employment, and Inequality*, New York, Oxford University Press.



Sergio Elizea, *La máscara de la política*, 2006.