

Globalización y Estado-nación

Aldo Ferrer¹

Introducción

Los avances del conocimiento y la tecnología profundizan y transforman incesantemente la producción, las inversiones, el comercio y las comunicaciones transnacionales. Su impacto es tan intenso que las relaciones internacionales se encuadran actualmente en el vocablo globalización; vale decir, los vínculos —de escala planetaria— entre culturas, sociedades y países, los cuales influyen decisivamente, al mismo tiempo, en el comportamiento de las personas y en la construcción del tejido social y económico dentro de un mismo Estado-nación.

En el pasado, el Estado fue el principal instrumento de la construcción de las naciones dentro de los propios espacios territoriales. ¿Cuál es la situación, ahora, cuando la globalización transpone las fronteras nacionales y modifica radicalmente las funciones políticas y organizadoras que cumple el Estado dentro de cada país? El interrogante alcanza a todos los países que integran el orden mundial contemporáneo, pero estas reflexiones se refieren a nuestro campo primario de interés, que es el análisis de las relaciones entre el Estado-nación, el desarrollo y la globalización en América latina. O, interrogando de otro modo: ¿qué responsabilidades les competen a los Estados nacionales latinoamericanos en la promoción del desarrollo económico y social, dada la globalización y sus tendencias actuales y previsibles a futuro?

La cuestión no es nueva para el pensamiento latinoamericano. Para referirnos solo a la experiencia contemporánea, recordemos que el enfoque estructuralista, desarrollado bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, Celso Furtado y otros pensadores de nuestros países, desde hace más de medio siglo se ocupa, precisamente, de las mismas cuestiones. Desde esa matriz para abordar las relaciones entre el desarrollo latinoamericano y la globalización es como conviene analizar la cuestión de los roles del Estado-nación en las condiciones contemporáneas. A tales fines, es preciso aclarar, en primer término, en qué consisten la globalización y el desarrollo, porque, como decía Epicuro, lo que confunde a los hombres no son las cosas sino lo que piensan de ellas.

La globalización

Constituye un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnaciona-

les, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula las diversas civilizaciones. Es, asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes prevalecen en el despliegue de las redes de la globalización y, al mismo tiempo, establecen las reglas del juego que articulan el sistema planetario. En la actualidad, los órganos reguladores del sistema, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el régimen de propiedad intelectual privilegian los intereses de las potencias dominantes. Uno de los principales mecanismos de la dominación radica en la construcción de teorías y visiones que son presentadas como criterios de validez universal pero que, en realidad, son funcionales para los intereses de los países centrales.

Las redes de la globalización abarcan actividades que transponen las fronteras nacionales. Su peso relativo en el conjunto de la economía mundial ha crecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional constituyen la inmensa mayoría de la actividad económica y social. Las exportaciones representan el 20% del producto mundial, del cual, el 80% se destina a los mercados internos. Las filiales de empresas transnacionales generan alrededor del 10% del producto y de la acumulación de capital fijo en el mundo, lo que indica que 90% del producto se realiza por parte de empresas locales y que otro tanto de las inversiones se financia con el ahorro interno. Las personas que residen fuera de sus países de origen representan el 3% de la población mundial, vale decir, que el 97% de los seres humanos habitan en los países en los cuales nacieron.

En el plano real de los recursos, la producción, la inversión y el empleo, el espacio interno tiene un peso decisivo. Sin embargo, en la esfera virtual de las corrientes financieras y de la información, la dimensión global es dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global sin fronteras. Según ella, los acontecimientos estarían determinados por el impacto de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, por fuerzas ingobernables e incorregibles por la acción pública o de organizaciones de la sociedad civil. Una de las expresiones de esta postura es la teoría de las *expec-*

¹ Doctor en ciencias económicas y profesor de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

tativas racionales, según la cual los actores económicos anticipan e inhiben las decisiones del Estado que pretenden interferir en el funcionamiento natural de los mercados. Esta imagen *fundamentalista* de la globalización es funcional para los intereses de los países y de los actores económicos que ejercen posiciones dominantes en el orden global. En realidad, la aparente ingobernabilidad de las fuerzas operantes en el seno de la globalización no obedece a fenómenos supuestamente indomables, sino a la desregulación de los mercados, que es una expresión transitoria del comportamiento del sistema mundial.

El desarrollo

La globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo económico. Este continúa descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías y de incorporar los en el conjunto de su actividad económica y de las relaciones sociales. El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad, fundado en la *acumulación* de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión, organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es *acumulación* en este sentido amplio y la *acumulación* se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país. Los países se construyen desde dentro hacia afuera y no a la inversa, como proponen la visión y estrategia neoliberales.

El desarrollo implica la organización y la integración de la creatividad y de los recursos de cada país para poner en marcha los procesos de *acumulación* en sentido amplio. El proceso es indelegable en factores exógenos, que, librados a su propia dinámica, solo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno de centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustrar los procesos de *acumulación*, es decir, el desarrollo. Un país puede crecer y aumentar la producción, el empleo y la productividad de los factores, impulsado por agentes exógenos, como sucedió con Argentina y en otros países latinoamericanos en la etapa de la economía primaria exportadora, del llamado *erecimiento hacia fuera*. Pero puede crecer sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía e integración social capaz de movilizar los procesos de *acumulación* inherentes al desarrollo. O, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social.

Las relaciones

La globalización y el desarrollo económico de cada país guardan estrechas relaciones. La globalización ofrece oportunidades como, por ejemplo, la ampliación de los mercados

o el acceso a inversiones y tecnologías. Pero plantea también riesgos y amenazas. La globalización no es, en sí misma, buena o mala. Su influencia en el desarrollo de cada país depende de las vías por las cuales él mismo se vincula a las redes de la globalización; por ejemplo, en el comercio internacional, a través del estilo de vinculación con la división internacional del trabajo. El desarrollo requiere que las exportaciones e importaciones guarden un equilibrio entre sus contenidos de tecnología y valor agregado para permitir que la estructura productiva interna pueda asimilar y difundir los avances del conocimiento y la tecnología.

En relación con las inversiones de filiales de empresas transnacionales, es preciso que su presencia no debilite las capacidades endógenas de desarrollo tecnológico ni desplace al capital nacional a las áreas marginales menos rentables y con menor poder de acumulación. Como recordaremos más adelante, la experiencia internacional revela que la inversión privada directa extranjera es útil cuando se inserta en una economía con una alta tasa de ahorro interno transformado en inversión por protagonistas nacionales privados y públicos. En todos los países más exitosos, como en el caso actual de China, Taiwán o Corea, el desarrollo es liderado por los respectivos estados y empresarios locales, no por la inversión extranjera que solo contribuye al desarrollo, es decir, a la *acumulación* en sentido amplio, cuando es complementaria, no sustitutiva, de la inversión nacional. A su vez, el financiamiento del crédito externo debe ser consistente con la capacidad de pagos externos y el equilibrio macroeconómico en un sendero de desarrollo sostenible y sustentable.

En resumen, las consecuencias de la globalización, desde la perspectiva de cada país, radican en el estilo de inserción en el orden global o, dicho de otro modo, en la *calidad de las respuestas* a los desafíos y oportunidades de la globalización.

En el transcurso de los últimos doscientos años, las asimetrías crecientes en el desarrollo económico de los países resultan del ejercicio del poder por las potencias dominantes, pero, en última instancia, dependen de la aptitud de cada sociedad para participar en las transformaciones desencadenadas por el avance de la ciencia y de sus aplicaciones tecnológicas. En este último sentido puede decirse que cada país tiene la globalización que se merece.

El ejercicio efectivo de la soberanía es un requisito para que un país pueda dar respuestas propias al escenario global. En el pasado, los países subordinados a la condición colonial estuvieron sujetos a las decisiones de sus metrópolis y su estilo de inserción con el orden global respondió a los intereses de las mismas. Pero aún en situaciones de dependencia colonial, como, por ejemplo, en las trece colonias británicas de América del norte o en los dominios británicos de Canadá y Australia, por sus propias condiciones internas y estilo de vinculación con la metrópolis, fueron posibles respuestas a la globalización compatibles con el

desarrollo y la acumulación en esos territorios, antes de su independencia. En sentido contrario, países soberanos como los de América latina, que conquistaron su independencia en los albores de la Revolución Industrial a principios del siglo XIX, desde entonces hasta ahora no lograron erradicar el atraso y generar respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización consistentes con su propio desarrollo.

Las respuestas

El orden global proporciona un marco de referencia para el desarrollo de cada país. Pero la forma de inserción en su contexto externo depende en, primer lugar, de factores endógenos, propios de la realidad interna del mismo país. La historia del desarrollo económico de los países, vale decir, de la eficacia de sus estados nacionales, puede relatarse en torno de la calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la cambiante globalización a lo largo del tiempo. Este enfoque es aplicable, por ejemplo, al estudio de la formación de las economías de los países de América latina y, por lo tanto, de la eficacia de los estados nacionales como marco de referencia y promotor de los procesos de acumulación en sentido amplio.

¿Cuáles son, entonces, los factores endógenos que determinan aquellas respuestas? ¿Qué circunstancias determinan el éxito, vale decir, el desarrollo? El análisis comparado de casos exitosos¹ contribuye a responder a tales interrogantes. La muestra incorpora países que, al inicio de su despegue, estaban relativamente atrasados respecto de la economía y potencia líder de la época; en el transcurso del Segundo Orden Mundial durante el siglo XIX, a países grandes (Estados Unidos, Alemania y Japón) y pequeños (Suecia y Dinamarca), que estaban rezagados respecto de la potencia hegemónica al principio del periodo: Gran Bretaña. En la segunda mitad del siglo XX, los tres casos probablemente más notables son la República de Corea, Malasia y la provincia china de Taiwán, que figuraban entre los más atrasados al concluir la Segunda Guerra Mundial.

La muestra abarca dos épocas distintas de la globalización y países muy diferentes por la dimensión de su territorio y población, disponibilidad de recursos naturales, tradición cultural y organización política. Sin embargo, en todos los casos se verifica la existencia de condiciones endógenas, mismas, necesarias, que resultaron decisivas para que esos países generaran progreso técnico y lo difundieran e integraran en su tejido productivo y social, vale decir, para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio inherentes al desarrollo. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias al desarrollo pueden resumirse en el concepto de *densidad nacional*.

La densidad nacional

Entre esas condiciones figuran la integración de la sociedad, liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado

en el dominio de las cadenas de valor y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional, la estabilidad institucional y política de largo plazo, la vigencia de un pensamiento crítico no subordinado a los criterios de los centros hegemónicos del orden mundial y, consecuentemente, políticas económicas generadoras de oportunidades para amplios sectores sociales, protectoras de los intereses nacionales y capaces de arbitrar los conflictos distributivos para asegurar los equilibrios macroeconómicos.

En los casos exitosos, la totalidad o mayoría de la población participó en el proceso de transformación y crecimiento y en la distribución de sus frutos. Esos países no registraron fracturas abismales en la sociedad fundadas en causas étnicas o religiosas, ni en diferencias extremas en la distribución de la riqueza y el ingreso. En todos los casos, la mayor parte de la población participó de las oportunidades abiertas por el desarrollo.

Los países considerados en la muestra contaron con liderazgos empresariales y sociales que gestaron y ampliaron su poder por medio de la acumulación fundada en el ahorro y los recursos propios y de la preservación del dominio de la explotación de los recursos naturales y de las principales cadenas de agregación de valor. Los núcleos dinámicos del desarrollo en cada etapa fueron reservados para empresas nacionales o sujetas a marcos regulatorios que integraban a las filiales de empresas extranjeras en el proceso de desarrollo endógeno. Los liderazgos promovieron relaciones de sus países con el resto del mundo, no subordinadas, articulando la participación en las redes de producción transnacional con el enriquecimiento de los tejidos nacionales de la educación, la ciencia y la tecnología y la producción y el empleo.

En todos los casos considerados, prevalecieron reglas del juego político-institucionales capaces de transar los conflictos inherentes a una sociedad en crecimiento y transformación. Bajo distintos regímenes de organización política, republicana o monárquica, federal o unitaria, el ejercicio del poder estuvo respaldado en la aceptación de las reglas del juego por todos los actores sociales y políticos involucrados. La interrupción de la paz interior por conflictos internos (como la guerra civil norteamericana, la unificación alemana bajo el II Reich y la eliminación del shogunato en Japón durante la Restauración Meiji) o la derrota militar y la ocupación extranjera (como en el caso de Alemania en las dos guerras mundiales del siglo XX y de Japón, en la segunda), fueron sucesos transitorios y sucedidos posteriormente por la estabilidad del sistema político institucional en el territorio nacional de esos países. En los países exitosos, predominó en la sociedad un sentido de pertenencia y de destino compartido.

El análisis comparado revela que esos tres planos están íntimamente relacionados. La integración social contribuyó a formar liderazgos que acumularon poder dentro del propio espacio nacional, conservando el dominio de las actividades principales e incorporando al conjunto o mayor parte de la

sociedad al proceso de desarrollo. A su vez, la participación de la sociedad en las nuevas oportunidades viabilizó la estabilidad institucional y política y esta afianzó los derechos de propiedad y la adhesión de los grupos sociales dominantes a las reglas del juego político e institucional.

Estas condiciones endógenas y necesarias del desarrollo estuvieron acompañadas por otras también decisivas. Las ideas económicas fundadoras de la política económica de los países exitosos nunca estuvieron subordinadas al liderazgo intelectual de países más adelantados y poderosos que ellos mismos. Respondieron siempre a visiones autocentradas del comportamiento del sistema internacional y del desarrollo nacional. Cuando aceptaron teorías concebidas en los centros, lo hicieron adecuándolas al propio interés. Fueron visiones y enfoques funcionales para la puesta en marcha de procesos de acumulación en sentido amplio, fundados en la movilización de los recursos propios disponibles. Concibieron las empresas y préstamos extranjeros como subsidiarios del proceso de acumulación asentado en la preservación del dominio de las actividades más rentables y fuente principal de la ampliación de la capacidad productiva.

El Estado fue el instrumento esencial para poner en práctica las ideas del desarrollo nacional y la vinculación soberana con el contexto externo. En virtud de las circunstancias propias de cada caso y cada época, el Estado intervino todo lo que hizo falta, raramente más de lo necesario, para regular los mercados, abrir o cerrar la economía e impulsar, orientando el crédito interno y por múltiples otras vías, las actividades consideradas prioritarias. El Estado fue un protagonista principal, con mayor o menor grado de vinculación con la actividad privada, según los casos, en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para promover la innovación y la incorporación de los conocimientos importados en el propio acervo. La complejidad creciente de la actividad económica amplió y diversificó la demanda de tecnología que fue atendida en gran medida por la propia oferta de bienes complejos y conocimientos. La elevación de los niveles educativos y la promoción de la ciencia y la tecnología fueron objetivos importantes en la acción pública de los países exitosos, mientras el propio desarrollo multiplicaba los incentivos para que el sector privado desarrollara sus propias actividades e investigación y desarrollo.*

La convergencia de estas condiciones endógenas, necesarias, permitieron consolidar el derecho de propiedad asentándolo en espacios cada vez más amplios de rentabilidad y reducir los costos de transacción que facilitaron las activida-

des de los operadores privados. Permitieron, asimismo, mantener los equilibrios macroeconómicos de largo plazo, incluyendo el presupuesto, el balance de pagos, la moneda y la estabilidad de precios. Los desvíos, cuando ocurrieron, aun los casos extremos como la hiperinflación alemana de la década de 1920, fueron transitorios. En ningún caso se instalaron desequilibrios sistémicos, como un exagerado nivel de endeudamiento externo de largo plazo.

La globalización pone a prueba la densidad nacional de los países. En la actualidad se acrecentó la intensidad de las fuerzas globalizadoras y se fortalecieron las reglas del juego diseñadas por los países centrales. Pero, al mismo tiempo, se multiplicaron las oportunidades y la apertura de nuevos espacios para el desarrollo económico, incluso en los países rezagados. La calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización resultan así más decisivas aun que en el pasado para determinar el éxito o el fracaso. Tales respuestas siguen dependiendo, en primer lugar, de las condiciones internas, endógenas, de cada país en aspectos críticos como la integración social, el comportamiento de los liderazgos y la estabilidad del marco institucional y político.

Densidad nacional e identidad nacional

Es preciso diferenciar ambos conceptos. La *identidad nacional* se refiere, esencialmente, a la cultura. Esta expresa la creatividad de la sociedad en buena medida al margen del sistema de poder y la estratificación social. Abarca así todo el arco social y se enriquece con el aporte de todos. En la Argentina, por ejemplo, incluye a Eduardo Arolas y a Borges, a Victoria Ocampo y Arturo Jauretche, a José Hernández y Federico Leloir y, así, a todos los creadores de la música, la literatura, la ciencia y las múltiples expresiones del ingenio humano procesado en las condiciones propias del espacio vernáculo.

Una sociedad de baja densidad nacional, por la insuficiencia de las condiciones endógenas necesarias al desarrollo, puede, sin embargo, crear valores culturales de reconocimiento universal. La Argentina y América latina proporcionan ejemplos notorios en tal sentido.

La América latina

La formación de la Argentina y de las otras naciones latinoamericanas, en el transcurso de sus diversas etapas, es parte de la historia de la globalización inaugurada, a fines del siglo XV, con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la apertura de la vía marítima de comunicación entre Europa occidental y Oriente. Desde la conquista hasta la actualidad, principios del siglo XXI, la evolución de la sociedad y la economía en nuestros países —bajo el dominio colonial y, luego, como naciones independientes— es el resultado del contrapunto entre la realidad interna y el contexto mundial.

El descubrimiento de un nuevo mundo por los pueblos cristianos de Europa en la última década del siglo XV y la inmediata conquista y colonización del inmenso espacio ameri-

* El libro *El Estado y el desarrollo económico*² contiene la tesis doctoral del autor que lleva el mismo título, presentada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en 1953, y anticipa puntos de vista elaborados en este ensayo y en otros estudios posteriores acerca del papel del Estado y las políticas públicas en el contexto de la globalización, expresión inexistente en aquel tiempo.

caso es el acontecimiento más extraordinario de la globalización de todos los tiempos. Aquí, en América, a diferencia de lo acontecido en África, en el Oriente Medio y en el Extremo Oriente, los europeos crearon nuevas civilizaciones, fundadas, con sintaxis nacionales diversas, en los sobrevivientes de las culturas precolombinas, los esclavos africanos y los europeos.

Sobre los fundamentos de esa matriz fundacional y estructuración social primaria, cada uno de nuestros países latinoamericanos ha construido su propia historia, pero la persistencia del subdesarrollo y la dependencia en América latina, transcurridos dos siglos desde la independencia, revela que nuestras respuestas a la globalización, a lo largo del tiempo, no fueron acertadas. Sugiero que la causa principal radica en la debilidad de la densidad nacional fundada en la excesiva concentración de la riqueza y el ingreso, la pobreza y las fracturas sociales, la subordinación al pensamiento céntrico como en la experiencia reciente con el Consenso de Washington y, consecuentemente, políticas que privilegian intereses de sector y agravan la vulnerabilidad externa. Estos hechos se reflejaron en el comportamiento de los estados nacionales y políticas públicas que comportaron respuestas malas o insuficientes a los desafíos y oportunidades de la globalización.

El fortalecimiento de la densidad nacional mediante la remoción de tales obstáculos es así una condición indispensable para el crecimiento con equidad, para poner procesos de acumulación en sentido amplio que impulsen el desarrollo sostenido y sustentable.^{3, 4}

El Estado-nación y la densidad nacional

En las condiciones contemporáneas, aun más que en el pasado, el Estado ejerce el papel esencial, indelegable e insustituible de organizar el territorio, movilizar el potencial disponible y fortalecer la posición negociadora del espacio nacional ante los actores globales. La capacidad de transformar el Estado y el transparentar sus políticas en el marco de las instituciones democráticas constituyen aspectos esenciales de la construcción de la densidad nacional.

El Estado cumple funciones indelegables, insustituibles y esenciales en el desarrollo económico y la organización social de los países. Tamañas responsabilidades son puestas a prueba por la globalización del orden mundial contemporáneo y su influencia sobre el comportamiento de los espacios nacionales. Las políticas públicas resultan así fuertemente influidas por las tendencias globales del comercio, las inversiones y las finanzas y por el marco regulatorio de las relaciones internacionales. La distribución del poder en el orden mundial y los conflictos de diversa naturaleza que afectan la paz y la seguridad condicionan también el campo de maniobra dentro del cual se desempeñan los Estados nacionales. La vulnerabilidad externa (como en los casos de la deuda o los desequilibrios del comercio exterior) que caracterizan las situaciones de subdesarrollo predominantes en

América latina constituye otro factor condicionante de las políticas públicas.

Como hemos visto, las restricciones y los condicionantes exógenos, impuestos por la globalización, plantean desafíos y oportunidades a las cuales debe responder el Estado nacional. Este cuenta con múltiples instrumentos de acción, tales como la fijación de los marcos regulatorios dentro de los cuales operan los agentes económicos y sociales, las políticas activas destinadas a influir en las asignación de los recursos y la distribución del ingreso y empresas públicas productoras de bienes y servicios que interactúan con las firmas privadas y pueden proyectarse al mercado internacional.

La presencia de empresas públicas suele ser importante en sectores que el Estado puede considerar estratégico para los intereses nacionales. Uno de los casos notables en tal sentido es el energético, en el cual el carácter esencial de la actividad, su complejidad tecnológica, la necesidad del planeamiento de largo plazo y la existencia de rentas derivadas de la explotación de recursos no renovables (como los hidrocarburos) impulsa a los gobiernos a poner en práctica políticas de Estado instrumentadas a través de empresas bajo su dominio y poder decisorio. Las empresas estatales de hidrocarburos son así protagonistas esenciales de diversos países y portadoras de políticas de Estado hacia adentro y hacia fuera de los espacios nacionales vernáculos.

La ampliación de la oferta y la elevación de la calidad de los llamados *bienes públicos* (servicios de educación, sistema científico-tecnológico, salud, seguridad, defensa del medio ambiente) constituyen una responsabilidad fundamental de los Estados nacionales y determinan la calidad de las respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización.

Los servicios públicos son otro espacio natural de las políticas públicas y, en muchos países, son operados por empresas controladas por el Estado. Se trata también de actividades esenciales que exigen encuadrar el objetivo de beneficio, inherente a los actores privados, con los marcos regulatorios y las políticas públicas que arbitren los conflictos, defiendan el bienestar general, garanticen la seguridad jurídica y aseguren el planeamiento y desarrollo a mediano y largo plazo de inversiones esenciales.

La globalización, lejos de marginar el poder del Estado nacional y de excluirlo como protagonista, ha ampliado sus responsabilidades en un escenario mundial más complejo. La eficacia del Estado para desempeñarlas con éxito está fuertemente condicionada por los diversos componentes de la densidad nacional. Existe una correlación positiva entre un Estado nacional eficaz, por una parte, y, por la otra, la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y la capacidad de arbitraje del sistema político y la presencia de un pensamiento crítico arraigado en la realidad de los hechos y la promoción de los intereses propios de la sociedad y del país.

La construcción de un Estado a la altura de los desafíos y oportunidades que plantea la globalización es así indivisible de la construcción de la densidad nacional. No es concebible un Estado eficaz en sociedades extremadamente injustas con liderazgos que acumulan poder como agentes de intereses transnacionales, en vez de actuar como líderes de sus sociedades en procesos de desarrollo y de acumulación en sentido amplio. Tampoco es concebible un Estado eficaz en un contexto de inestabilidad institucional e incapacidad de arbitraje de las tensiones sociales o con políticas inspiradas en el pensamiento predominante en los centros de poder internacional antes que en las realidades y posibilidades propias. Estado y densidad nacional son, en resumen, los determinantes de la resolución de los dilemas del desarrollo en el mundo global.

La densidad latinoamericana

La cooperación entre los países latinoamericanos es un instrumento importante para fortalecer nuestras respectivas densidades nacionales y adecuar nuestras respuestas a los desafíos y oportunidades de la globalización del orden mundial contemporáneo. De allí la importancia decisiva de la cooperación de nuestros países en el contexto de la integración regional. Es conveniente definir la integración regional como densidad latinoamericana porque ella se despliega en tres planos interdependientes que enlazan la densidad nacional de los países con la dimensión continental. Esos planos son:

- *El ámbito interno.* Cuestiones críticas, como la mejora de la distribución del ingreso, la solvencia fiscal, las reformas de la educación y los sistemas de salud, la consolidación de las instituciones de la democracia y el ejercicio efectivo de la ciudadanía son desafíos intransferibles de la realidad nacional de cada país, que solo tienen respuesta, en primer lugar, dentro de la esfera decisoria interna.
- *El espacio regional.* Abarca, entre otras, las reglas del intercambio y la división intrarregional del trabajo, los proyectos de infraestructura como el anillo energético, los transportes y las comunicaciones, la cooperación científico-tecnológica. Aquí son esenciales las normas bajo las cuales funcionan los sistemas de integración, como el Mercosur y el Grupo Andino y sus relaciones recíprocas. Se trata de crear la capacidad de los países miembros de adoptar decisiones comunitarias contundentes y eficaces para alcanzar las metas propuestas.
- *La inserción de América Latina en la globalización.* Esto incluye la fijación de posiciones conjuntas y solidarias ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), el FMI y cuestiones como la propiedad intelectual, el acceso al conocimiento y la tecnología y la defensa de la integridad territorial y de la soberanía de nuestros países. Cuanto más solidaria y consistente sea la concertación y puesta en práctica de posiciones comunes en esta esfera, más fuerte será el poder negociador individual y colectivo de nuestros países.

El éxito de la construcción de la densidad latinoamericana requiere avanzar simultáneamente en los tres planos, los cuales se refuerzan (o debilitan) recíprocamente. No es concebible, por ejemplo, la formación de un gran mercado regional mientras prevalezcan las abismales desigualdades que caracterizan la distribución del ingreso y de las oportunidades en nuestras sociedades. A su vez, para formular políticas comunitarias es indispensable que las políticas nacionales tengan un suficiente grado de autonomía, la cual puede ser trabada, por ejemplo, por un endeudamiento exagerado y la consecuente dependencia de los criterios de los mercados. El éxito también reclama reglas del comercio intrarregional que favorezcan el pleno desarrollo e industrialización de todos los países del sistema.

Lo mismo sucede en la defensa de nuestros intereses en los foros internacionales, que requiere visiones compartidas sobre la interpretación de la realidad y posiciones conjuntas y solidarias. Todavía, el peso relativo de América latina en la globalización es insuficiente para inducir la creación de un orden mundial más equitativo, pero nuestra cooperación es fundamental para modificar el cómo nos relacionamos con el contexto externo. Es decir, no podemos cambiar el mundo pero sí podemos cambiar el cómo estamos en el mundo en beneficio de nuestros pueblos.

El despliegue de la densidad latinoamericana enfrenta problemas que provienen de los tres planos que se entrecruzan, lo cual genera confusión sobre el origen de las cuestiones planteadas y las soluciones posibles. Por lo tanto, es necesario analizar y diferenciar el origen de tales problemas.

Situaciones resultantes de las circunstancias y políticas de cada país se transfieren al plano bilateral y regional y pueden generar la imagen de que la integración en sí misma es difícil y aún imposible. Es aconsejable, por lo tanto, un alto grado de comprensión y tolerancia con los problemas del otro y preservar los objetivos y acciones posibles de despliegue de la densidad latinoamericana. Esta actitud no cabe esperarla principalmente de los actores privados, condicionados por sus intereses de corto plazo; descansa, en primer lugar, en la visión y lucidez de los liderazgos políticos y diplomáticos. El éxito o fracaso de la construcción de la densidad latinoamericana no depende, en primera instancia, de las interferencias y obstáculos que surgen de la esfera global. Nuestro principal problema radica de fronteras para adentro de cada uno de nuestros países y del espacio regional.

Referencias

1. Ferrer A. El capitalismo argentino. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; 1998.
2. _____ El Estado y el desarrollo económico. Buenos Aires: Raigal; 1956.
3. _____ La densidad nacional. El caso argentino. Buenos Aires: Capital Intelectual; 2004.
4. _____ La economía argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; 2004.