

3. Las políticas del Estado

por Raúl González Fabre S.J.
Universidad Pontificia Comillas
Madrid

1. Introducción: La presencia del Estado

La influencia del Estado en nuestra vida es enorme. Todos nacemos ciudadanos de un Estado, aunque en los primeros años de nuestra vida apenas seamos conscientes de ello. Conforme crecemos, al Estado nos lo encontramos cada vez más en la vida ordinaria. Necesitamos su permiso para hacer un viaje más allá de la frontera, para fundar una empresa, conducir un coche, fumar un cigarrillo o beber una copa en un bar, arreglar nuestra vivienda, pescar en un río o bañarnos en una playa, manifestarnos por las calles, casarnos y divorciarnos, contratar a un trabajador o ser contratados, sembrar un campo o sacrificar un animal, comprar y vender, y mil otras actividades ordinarias según el modo de vida de cada cual.

Por otra parte, el Estado nos cobra impuestos significativos cuando ganamos dinero y de nuevo cuando lo gastamos, nos requiere tiempo para infinidad de trámites y para algunas obligaciones cívicas. Puede incluso exigirnos arriesgar la vida 'por la Patria', si la seguridad nacional o del mismo Estado están en peligro. En caso de que optemos por no jugar según las reglas del Estado, aun de formas tan poco agresivas como trabajar sin permiso en un país distinto al nuestro, pronto nos veremos perseguidos por la policía y los jueces.

Esto plantea claramente un problema ético: ¿de dónde extrae el Estado la legitimidad moral para ejercer tales grados de coacción sobre la población en su territorio? ¿Por qué no podemos organizar la vida simplemente a partir de acuerdos voluntarios entre personas libres, esto es, a través de comunidades y contratos privados?

Sobre este problema se recontaron algunas ideas en el capítulo anterior. La mejor forma de justificar la legitimidad del Estado probablemente sea por sus finalidades, esto es, por sus funciones respecto a la sociedad. Toda sociedad ha de tener alguna forma de organización del

conjunto, puesto que hay bienes comunes que cuidar y decisiones colectivas que tomar. Las sociedades han ensayado a lo largo de la historia diversas formas de organización de su gobierno, entre las cuales el Estado nacional ha demostrado ser la más efectiva hasta ahora.

La justificación ética del Estado, que legitima la coacción con que impone su ley y sus políticas, se encuentra entonces en su eficacia como instrumento de la sociedad para la promoción del bien común y del interés general. La coacción del Estado expresa una prioridad del bien común sobre los bienes particulares, que debe hacerse valer incluso sin el acuerdo de todos los involucrados, porque el bien común constituye la base de la libertad y la expresión de la igual dignidad de todos los ciudadanos. A ese bien común debe servir el Estado para que sus políticas sean moralmente legítimas y merezcan el apoyo popular.

2. El bien común y las políticas del Estado

Bajo el concepto de bien común o interés general, se incluyen en realidad bienes de diferente naturaleza. Algunos de ellos son propiamente político-jurídicos, otros económicos, y otros socio-culturales. En todos los casos, estos bienes atañen a la sociedad en su conjunto, de manera que tiene poco sentido hablar de que algunas personas los poseen y otras no dentro de la misma sociedad. Son bienes sistémicos, no individuales, aunque obviamente también hacen mejor la vida de los habitantes del país, o al menos de la mayoría de ellos.

2.1. El bien común económico

Los bienes económicos son quizás los que reciben más atención en este momento, y los que han sido objeto de mayor división ideológica durante los dos últimos siglos. Para estudiar el bien común económico, podemos ayudarnos de una clasificación tomada de la microeconomía, que distribuye los bienes económicos en general de acuerdo a dos características: rivalidad y excluibilidad.

De un bien se dice que es 'rival' si su uso o consumo por un agente disminuye la cantidad disponible para otros agentes. Una manzana es un bien rival: si yo la como, no puedes comerla tú; un buen contacto no es un

bien rival: si tú y yo sostenemos una relación mutuamente beneficiosa, ello no impide (tal vez favorece) que otros puedan entablarla conmigo también.

Por otra parte, de un bien se dice que es 'excluyente' si pueden hacerse valer sobre él derechos de propiedad, excluyéndolo de la disposición de otros diferentes de sus propietarios a un coste proporcionado. Un coche es un bien excluyente típico, con medios bien establecidos, desde la cerradura hasta el registro automotor, para señalar su propiedad y evitar su uso no autorizado. La avenida por la que circula el coche puede ser un ejemplo de bien no excluyente: controlar el acceso a ella y su uso sería demasiado caro y poco práctico.

Estas dos características permiten clasificar a los bienes económicos en cuatro tipos, respecto a los cuales las funciones del Estado moderno son distintas:

1. Rival y excluyente: son los llamados 'bienes privados', que suelen tener un propietario efectivo, como una casa, una prenda de ropa, etc. Tanto la microeconomía como la experiencia muestran que pueden ser gestionados eficientemente por medio de un sistema de mercados libres y competitivos.

2. Rival y no excluyente: es el caso de muchos recursos naturales. Pensemos en un banco de peces en aguas internacionales. No puede impedirse a nadie pescar en él (no excluyente), pero el pez que uno se lleva ya no puede llevarse otro (rival). Si se deja su gestión a la pura iniciativa privada, lo más probable es que ocurra sobreexplotación: todos se apresurarán a pescar cuanto puedan cuanto antes, puesto que temerán que el pez que quede en el mar sea capturado por otro. El resultado es indeseable para todos: el banco de peces pronto se agotará, y todos perderán con ello. Es la llamada 'tragedia de los bienes comunes'.

3. No rival y excluyente: se trata de bienes a los cuales puede limitarse el acceso (excluyente), pero que una vez que se ha accedido a ellos, su uso por parte de una persona no reduce la cantidad disponible para otros (no rival). Los diseños industriales patentados constituyen un buen ejemplo. Nadie puede utilizarlos sin permiso del detentador de la patente, a quien normalmente deberá pagar un royalty. Sin embargo, el uso del diseño por un fabricante no lo hace más escaso para otros. Los bienes no rival y

excluíbles con frecuencia constituyen monopolios de quien controle el acceso al bien. Entonces su gestión puede resultar también ineficiente desde el punto de vista social: el monopolista maximiza su ganancia haciendo disponible menos cantidad y vendiéndola más cara que si el bien se negociara en un mercado libre competitivo.

4. No rivales y no excluíbles: son los llamados 'bienes públicos' (en sentido económico). Un ejemplo clásico son los faros de navegación: si un barco ve su luz, eso no impide que muchos otros la vean también (no rival), y resulta imposible impedir que un barco determinado utilice sus señales si está en las cercanías aunque no haya pagado para mantener el faro (no excluíble). Dejados a los agentes particulares, lo normal es que se produzca de los bienes no rivales y no excluíbles una cantidad menor a la socialmente deseable: al no ser posible excluir de su uso a quien no pague, tenderán a ser utilizados por muchos aprovechadores (free-riders) que usan el bien público pero no contribuyen a financiarlo. Ello provoca la retracción de los productores privados, quienes no ven su inversión remunerada porque no pueden hacer valer derechos de propiedad sobre ella.

Esta clasificación puede servirnos de punto de partida para comprender los diversos niveles del bien común que el Estado trata de proteger y promover con sus políticas económicas.

Estado y libre mercado

Como los bienes económicos privados pueden ser eficientemente producidos e intercambiados por la iniciativa privada bajo ciertas condiciones, la función del Estado no consiste en producirlos o distribuirlos, ni siquiera en planificar su producción y distribución, sino en crear las condiciones para que los agentes privados lo hagan por sí mismos, de manera descentralizada, a través de mercados libres y competitivos.

Además de la libertad para entrar y salir de él, un mercado eficiente tiene cuatro requisitos fundamentales que el mercado mismo no puede proveer: el respeto a los derechos de propiedad de los agentes (personas, empresas, otros colectivos), una razonable simetría de información entre las partes respecto a los bienes o servicios intercambiados, el cumplimiento de los contratos libremente entablados, y la estabilidad de la moneda que se

usa en los intercambios. Si uno de los cuatro falta, el mercado se ve seriamente amenazado en su funcionamiento básico o en su eficiencia.

El mercado constituye un valioso sistema de cooperación humana entre personas que no necesitan conocerse para servirse mutuamente con eficacia. El respeto a los derechos de propiedad, la simetría de información, el cumplimiento de los contratos y la estabilidad de la moneda pueden resumirse en un solo requisito: para ser eficientes en la gestión de los bienes privados, los mercados necesitan confianza: de unos agentes en otros, y de todos en el Estado, que emite la moneda y debe hacer valer ciertas normas respecto a la propiedad, la información y los contratos. Asegurar esa confianza a través de la ley, de un sistema judicial eficaz, y de políticas fiscales y monetarias razonables, es la primera función del Estado respecto al bien común económico.

El cuidado estatal de los mercados libres y competitivos no termina, sin embargo, con el aseguramiento de la confianza. Hay diversas causas por las cuales los mercados libres pueden acabar siendo no competitivos, cuando un número reducido de agentes en el lado de la oferta o de la demanda consiguen establecer barreras de entrada efectivas a potenciales nuevos participantes.

Situaciones así ocurren cuando los bienes que se intercambian presentan economías de escala significativas (el productor mayor tiene costes significativamente menores que los más pequeños, y puede acabar desplazándolos), cuando existen las llamadas 'economías de red' (el consumidor se beneficia de adquirir precisamente el mismo bien que muchos otros, porque se incorpora a una red con ellos, con lo cual quienes ofrecen bienes sustitutivos no consiguen colocarlos), cuando el tamaño de la demanda es tan pequeño que sólo una empresa es viable en ese mercado (como ocurre a veces en poblaciones pequeñas y aisladas), o cuando uno de los competidores tiene acceso exclusivo a un recurso natural necesario para el negocio (por ejemplo, a un mineral del que posee todas las minas disponibles).

Estos casos suelen a veces denominarse 'monopolios naturales', esto es, industrias que tienden espontáneamente hacia el monopolio incluso si las condiciones legales corresponden a un mercado libre y competitivo. Hay

otras causas posibles de la reducción o desaparición de la competencia, como la fusión de los competidores o la adquisición de uno por otro, o el otorgamiento de concesiones monopólicas por el mismo Estado.

Los monopolios u oligopolios eventualmente son capaces de explotar al otro lado del mercado para obtener mayores beneficios a costa de una menor eficiencia en la producción y la distribución. Es una función del Estado desarrollar políticas para romperlos, y promover la competencia en los mercados.

En resumidas cuentas, un sistema de mercados libres y competitivos no se genera a sí mismo, sino que requiere de políticas explícitas del Estado para existir. La eficiencia y la libertad económicas resultantes son parte del bien común que el Estado debe proteger.

Como señalamos arriba, buena parte de esa eficiencia y esa libertad derivan de la confianza mutua entre los agentes privados acerca de que los demás jugarán en el mercado según las reglas. Tal confianza sólo puede mantenerse si los agentes que la violan son la excepción, esto es, si la vida económica se encuentra sustancialmente sana desde el punto de vista ético, y el papel del Estado como garante de la confianza sólo debe llegar ocasionalmente al extremo de la represión. Si, por el contrario, cada cual anda buscando la forma de ganar ventaja violando los derechos de propiedad y de información de los demás, incumpliendo los contratos u obstaculizando la competencia, no hay Estado capaz de asegurar la eficiencia de los mercados. Peor aún si los políticos buscan resolver sus problemas otorgando monopolios a los amigos o devaluando la moneda a conveniencia.

Intervención del Estado sobre bienes no privados

¿Y qué ocurre cuando la eficiencia económica no puede ser alcanzada por la operación de mercados libres y competitivos, como es el caso con los bienes no rivales, no excluibles, o no rivales ni excluibles? En el caso de algunos bienes no excluibles esto puede resolverse cambiando su estatuto legal de manera de volverlos excluibles y, si tienen potencial para ser bienes rivales, convertirlos así en bienes privados que pueden ser gestionados eficientemente por los mercados.

En ello consisten los procesos de privatización de recursos comunes o de bienes públicos. Las políticas de privatización se enfrentan a menudo con la contestación social, a veces de dudosa legitimidad, cuando proviene de sujetos bien establecidos que ven perderse algunos de sus privilegios, a veces legítima, cuando proviene de personas con pocos recursos que van a ser excluidos del uso de esos bienes al convertirlos en privados, o cuando la iniciativa pública va a ser reemplazada por un monopolio o un oligopolio privado con capacidad de explotar a sus clientes.

Sea por razones sociopolíticas o de la misma naturaleza de los bienes, hay muchos casos en que no resulta posible convertir los bienes en privados para gestionarlos por el mercado. Entonces se requiere una intervención del Estado más activa que la mera creación de condiciones para que el mercado funcione. En el caso de los que llamamos bienes públicos, que tienden a ser infraproducidos por la iniciativa privada, es preciso que el Estado se implique en su producción y distribución, para que ésta alcance el nivel socialmente óptimo. Ello puede hacerse por la actividad directa de organismos públicos (como ocurre en España y América Latina con la educación y la salud básica), o a través de la contratación de empresas privadas para que provean los bienes correspondientes (como suele ocurrir con la construcción de carreteras y otras infraestructuras de uso público). Son posibles también esquemas mixtos de financiamiento estatal y elección privada para gestionar ciertos bienes públicos.

La necesidad de que el Estado asegure, de un modo u otro, una adecuada provisión de bienes públicos tiene un importante significado ético. El mercado sólo reconoce a quienes tienen algo que ofrecer a cambio de lo que requieren de los demás. Pero en toda sociedad hay quienes no están en capacidad de ofrecer gran cosa. Los enfermos graves, los ancianos, los minusválidos, los niños, los trabajadores con muy baja capacitación profesional... pueden no estar en condiciones de obtener en el mercado los mínimos para una vida digna y socialmente bien integrada. La existencia de bienes y servicios básicos de acceso universal permite a estas personas sobrevivir dignamente y mantener abiertas las oportunidades que su situación les permita. Así ocurre con la educación y la salud, por ejemplo. Por eso, cualquier privatización de servicios públicos ha de ser

extremadamente cuidadosa en ofrecer alternativas a quienes no van a poder adquirirlos en el mercado.

En el caso de los recursos comunes y de los bienes no rivales pero excluibles, la situación es otra. No se trata de que el Estado los produzca y distribuya sino que basta con que regule, en el primer caso su extracción para evitar la sobreexplotación, y en el segundo caso su precio, para evitar la explotación de los consumidores por los productores. Se trata siempre de acercar el funcionamiento de la iniciativa privada al óptimo que, en esos tipos de bienes, el mercado no puede alcanzar por sí mismo.

Otras intervenciones económicas del Estado

La necesidad de regulación estatal se extiende en los países modernos a algunos otros bienes y servicios que son, en sí mismos, bienes privados, y en principio parece que podrían ser adecuadamente gestionados por mercados libres y competitivos. Se trata de sectores considerados estratégicos, en que los resultados económicos de una mala operación de los mercados podrían tener consecuencias muy graves para la sociedad. Típicamente es el caso de los mercados financieros, de los energéticos y del mercado de trabajo.

Algunos países menos desarrollados incluyen en la lista de mercados estratégicos que deben ser intervenidos por el Estado otros bienes privados (rivales y excluibles, recordemos) como los alimentos, las medicinas, o el transporte. Dependiendo de la modalidad, estas intervenciones resultan a menudo contraproducentes, propiciando el desabastecimiento, la aparición de mercados negros, y la corrupción de los funcionarios.

La intervención del Estado sobre los mercados libres y competitivos de bienes privados es además necesaria cuando esos mercados presentan externalidades negativas importantes. Las externalidades de una operación económica consisten en sus efectos sobre terceros que se imponen a éstos sin compensación adecuada, y por tanto no se pagan en los mercados, son externos a ellos. El ejemplo típico es el de la contaminación del medio ambiente. Imaginemos una industria que genera vertidos tóxicos importantes, los cuales descarga en un río cercano, contaminándolo. Es posible que todos los involucrados con esa empresa por medio de contratos

(proveedores, trabajadores, consumidores) encuentren muy satisfactorios los términos de transacción, precisamente porque la empresa puede ofrecer buenos precios y salarios gracias a que parte de sus costes son descargados sin compensación sobre la naturaleza y las poblaciones ribereñas del río. Estas poblaciones tienen que gastar más en purificar el agua para beber y regar, pierden negocio turístico y recreacional, no pueden ya pescar en el río, y ven en general empeorar su calidad de vida. Tenemos ahí un problema de justicia: unos pagan los costes de las externalidades negativas y otros distintos recogen los beneficios. El Estado debe entonces corregir esta injusticia, por ejemplo obligando a la empresa a procesar sus vertidos, o con impuestos que permitan compensar desde el sector público a los perjudicados, u obligando a la empresa a negociar compensaciones privadas con ellos.

También es frecuente, y lo era más hace unas décadas, que el Estado apoye la aparición de nuevas industrias productoras de bienes y servicios privados, por ejemplo con subsidios, exenciones de impuestos o medidas de protección contra la competencia. Así viene ocurriendo últimamente en España con las energías renovables. El Estado puede también intentar evitar la desaparición de las industrias existentes por medios similares. La idea de todas estas políticas es que algunas industrias necesitan apoyo público por un tiempo, pasado el cual serán capaces de valerse por sí mismas en mercados libres y competitivos. La experiencia al respecto es mixta: en algunos casos resultan en sectores sostenibles, en otros han supuesto un desperdicio de dinero de los contribuyentes para enriquecer a empresarios de poca capacidad.

Estabilidad, eficiencia, justicia

La intervención del Estado regulando mercados que, sin esa regulación, serían libres y competitivos, se hace a menudo a un coste en términos de eficiencia económica. La eficiencia económica es parte del bien común de una sociedad, como habíamos señalado, pero no es su único componente: también importan la estabilidad y la justicia, por lo que no es absurdo asumir ciertos sacrificios de eficiencia, si son precisos para garantizar la estabilidad y la justicia sociales.

La estabilidad hace previsible a los mercados y a la misma intervención del Estado, de manera que los agentes pueden diseñar sus planes (que siempre implican la colaboración de otros en el futuro) con mayores probabilidades de éxito. Por ello resulta básica para la confianza y el despliegue de las capacidades creativas de la sociedad. El Estado debe considerar que cualquier cambio en las reglas sociales necesita un tiempo para que la sociedad se adapte a él, y el cambio produzca los frutos esperados. Dándole tiempo a los cambios, se permite además que aparezcan sus posibles consecuencias indeseables, y que estas sean procesadas razonablemente. Lo óptimo puede ser enemigo de lo bueno, si la voluntad de optimizar lleva a producir tantos cambios tan deprisa que la población no puede adaptarse sino más bien queda desconcertada o brotan grandes resistencias sociales.

La justicia económica tiene tres componentes básicos: El primero se refiere al reparto de costes y beneficios entre las partes en los contratos, lo que podría llamarse la justicia de las transacciones. Hay injusticia cuando una de las partes aprovecha una posición ventajosa para explotar o engañar a la otra, o a terceros en el caso de las externalidades negativas, y extraer casi todo el beneficio de la operación para sí. La justicia requiere que todos los que cargan con los costes de la creación de valor económico, se repartan el valor creado de manera razonablemente proporcional. Como explicamos arriba, el Estado tiene un papel fundamental en asegurar esto, pero también importa la calidad ética de los agentes económicos y la sanción social hacia quienes actúan injustamente.

El segundo componente se refiere a la distribución social de las oportunidades, lo que suele llamarse justicia social. Como todos nacemos en calidad de bebés, cada persona necesita recibir sin relación con lo que produce durante muchos años, antes de estar en condiciones de aportar a la construcción social. Sólo cuando hemos llegado a la adultez y nos ponemos a trabajar, puede pensarse que lo justo es que recibamos en alguna proporción con lo que contribuimos. Pero para ese momento, la mayor parte de nuestras oportunidades en la vida han sido ya definidas por las condiciones de alimentación, seguridad, salud, educación y recreación en que vivimos cuando niños. Quienes sufrieron una infancia precaria en

algunos de estos capítulos porque sus familias no pudieron proveerles adecuadamente, se encontrarán con que empiezan la vida adulta con menos oportunidades de incorporarse a la producción social de riqueza, y por tanto de obtener para sí y para su futura familia una vida digna y socialmente bien integrada. Además de por carencias en la infancia, estas situaciones de marginalidad o de amenaza de marginalidad pueden darse por otras razones, como el desempleo de largo plazo, la enfermedad, la vejez o la discriminación. La justicia social requiere que todas las personas reciban al menos los recursos mínimos para vivir dignamente, y si se trata de quienes todavía pueden trabajar o podrán en el futuro, las oportunidades para hacerlo de una manera económicamente productiva, de la que puedan derivar ingresos suficientes.

El tercer componente de la justicia económica se refiere a las personas que todavía no han nacido; es la justicia intergeneracional. En el último siglo ha ocurrido un fenómeno nuevo en la historia humana: en virtud del desarrollo del aparato industrial de explotación de los recursos naturales y de producción, estamos por primera vez en capacidad de producir daños severos e irreversibles al medio ambiente, no sólo en la escala local o regional, sino también en la global. Podemos extinguir especies, agotar recursos, vaciar los mares de vida, secar fuentes y depósitos de agua, destruir ecosistemas completos, tal vez incluso cambiar la temperatura del planeta. Las peores consecuencias de muchas de esas operaciones no las sufriremos nosotros sino las siguientes generaciones. La justicia intergeneracional exige actuar de manera que no les dejemos un mundo en peores condiciones del que nosotros encontramos.

Justicia, estabilidad y eficiencia sociales están relacionadas como partes del bien común. La estabilidad, según hemos notado, propicia la activación de las fuerzas creativas de la sociedad y aumenta su eficiencia económica. Lo mismo ocurre con la justicia transaccional y la social: la primera favorece la confianza de unos agentes en otros, y la segunda facilita que haya más agentes en capacidad de contribuir significativamente a la creación social.

La injusticia, por su parte, amenaza la estabilidad social. Una sociedad donde unos sectores se sienten explotados por otros, o donde a

grandes grupos de la población se les niegan las condiciones mínimas para una integración social digna y productiva, estará siempre bajo la amenaza del conflicto social, la sacudida política, y el incremento de la delincuencia.

Por otra parte, a corto plazo las políticas del Estado para asegurar cierto nivel de justicia social e intergeneracional pueden implicar costes en términos de eficiencia, porque es preciso restar recursos de los sectores más productivos de la sociedad para garantizar condiciones mínimas a los menos productivos. Un equilibrio es necesario: si esto se hace en medida insuficiente, la estabilidad y la eficiencia se resienten a largo plazo; si se hace en medida exagerada, se alteran los incentivos sociales para producir y competir en el mercado, y la iniciativa privada puede retraerse.

2.2. El bien común político: seguridad y libertad

Además de los económicos, y conectados con ellos, el bien común tiene también aspectos políticos a los que se dirigen acciones específicas del Estado. El más evidente de ellos, sobre todo cuando falta, es la paz y la seguridad. El Estado ejerce control sobre el territorio nacional y sus habitantes, sobre los que detenta el monopolio de la coacción y la violencia física legítima. Esto implica que no puede permitir la presencia y actividad de actores armados fuera de su control: ni fuerzas armadas extranjeras ni grupos privados, tales como mafias, milicias, etc, sean nacionales o foráneos. Para ello desarrolla políticas de defensa, vigilancia de las fronteras, información y semejantes.

Por otra parte, el Estado es el creador y garante de la ley que regula en buena medida las relaciones sociales. La ley facilita la coordinación, y por tanto la colaboración, entre los agentes sociales, que a su vez es decisiva para el buen éxito de los planes de cada uno de ellos. La ley es un conjunto de reglas públicas que todos, incluyendo los funcionarios del Estado, están en obligación de cumplir. Cuando un Estado opera sistemáticamente según la ley en vez de, por ejemplo, según la conveniencia de los más poderosos en cada momento, se dice que es un Estado de derecho. Para crear y sostener un Estado de derecho son

necesarias políticas en el terreno de la seguridad ciudadana, la justicia, el sistema penal, y la prevención del crimen y la corrupción.

Junto con la seguridad, el otro gran componente político del bien común es la libertad. La libertad política está formada por un número de libertades que garantizan que cada ciudadano puede actuar constructiva pero diferenciadamente en la vida pública: prensa, expresión, manifestación, reunión, asociación, derechos electorales, petición, debido proceso... Además, otra serie de derechos y libertades protegen a los ciudadanos de la interferencia indebida de la esfera pública, incluido el Estado, en su vida personal y familiar: inviolabilidad del domicilio, derecho a la privacidad, libertad de religión y credo, patria potestad, libertad de educación de los hijos, libre iniciativa económica...

Las modalidades de coordinación de libertades y derechos como los anteriores entre todos los ciudadanos, de manera que su ejercicio por unos no obstaculice el de otros ni sirva de amparo a actividades antisociales, deben ser establecidas en la ley y garantizadas por el sistema judicial. El poder ejecutivo, por su parte, ha de respetar escrupulosamente la ley y las decisiones judiciales, resistiendo la tentación de utilizar los recursos públicos para desequilibrar el juego político a favor de los actuales ocupantes del gobierno.

Esa tentación de usar el poder para perpetuarse en el poder, no por la vía de ejercerlo de manera convincente para la ciudadanía sino por la de restringir el ejercicio de los derechos ciudadanos, es vieja como la Humanidad. Evitarla requiere tanto opciones éticas como estructuras y acciones políticas. Es preciso que quienes ocupan las diversas posiciones de poder acepten jugar según reglas equitativas, incluso cuando podrían obtener ventajas a corto plazo de no hacerlo. Esta es la dimensión ética del asunto.

Como el objeto de deseo de la política es el poder, y no puede confiarse en que todos los políticos y funcionarios posean calidad moral suficiente para resistirse a sus tentaciones, es preciso además crear estructuras políticas que dificulten el ejercicio indebido del poder. Por ello, la sanidad de la democracia moderna depende fundamentalmente de la separación y el control mutuo de los poderes públicos. Al establecer la

división entre ejecutivo, legislativo y judicial (en algunos países hay además un poder independiente para la defensa de los derechos ciudadanos, que incluye organismos como la fiscalía, el defensor del pueblo y los tribunales de cuentas), se intenta que cada uno de ellos equilibre el poder de los demás, impidiendo su uso ilegal contra las libertades.

Otro mecanismo adecuado para limitar la concentración del poder en una sola instancia, y el correspondiente potencial de violación de libertades y derechos, consiste en descentralizar el gobierno en diversos niveles territoriales. Municipios, regiones, nación y entes supranacionales tienen así sus competencias propias que gestionan con relativa autonomía. Si los ciudadanos pueden elegir directamente a los ocupantes del poder en cada uno de esos niveles, no será raro que miembros de diferentes partidos gobiernen o legislen en niveles distintos, generando tanto control mutuo como también un problema de coordinación que requiere el ejercicio del oficio del político como negociador.

A la hora de la verdad, sin embargo, no hay sustituto para la acción política de la ciudadanía en el control del poder público. No es raro que la independencia de los poderes del Estado esté comprometida desde el diseño constitucional mismo. Por ejemplo, ello ocurre en España, donde los ocupantes tanto del ejecutivo como de los cargos de gobierno del poder judicial son decididos por el parlamento, en vez de elegidos directamente. Quien logre formar una coalición parlamentaria suficientemente amplia, puede llegar a controlar todos los poderes simultáneamente: hacer las leyes, aplicarlas y vigilar su aplicación, todo en uno. Entonces sólo la acción de la prensa libre, los partidos de oposición y las asociaciones ciudadanas puede limitar el ejercicio de ese poder.

El equilibrio entre libertad y seguridad no es fácil de alcanzar, sobre todo por la tendencia de los ocupantes del poder público a considerar como una amenaza para la seguridad de la sociedad todo lo que amenace su permanencia en el poder. Incluso regímenes democráticos pueden utilizar amenazas más o menos reales contra la seguridad pública, como el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia, e incluso la inmigración ilegal, la evasión fiscal o la violencia intrafamiliar, como excusa para restringir las libertades de todos los ciudadanos. Basta con inducir un clima suficiente de

miedo en la opinión pública, algo a lo que a menudo se prestan los medios de comunicación que buscan audiencia movilizándolo emociones.

2.3. El bien común socio-cultural: diversidad y cohesión

Finalmente, hay políticas del Estado que se dirigen a lo socio-cultural. De manera análoga a como las políticas económicas pueden entenderse a partir del equilibrio de la estabilidad, la eficiencia y la justicia económicas, y las políticas en el terreno de propiamente político buscan balancear la seguridad y la libertad, las políticas socio-culturales se enfrentan al desafío de conjugar la diversidad con la cohesión sociales, dentro de un proyecto viable de vida en común.

Tanto la diversidad como la cohesión son necesarias para la buena salud de la sociedad. La diversidad es, en primer lugar, un hecho, dado el nivel de interconexión de las sociedades modernas a través del intercambio de bienes y servicios, el flujo de ideas e imágenes, y los movimientos de personas. Sólo manteniéndose muy cerrado y reprimiendo cualquier asomo de diversidad ideológica, puede un país pretender conservar un grado alto de homogeneidad social.

La diversidad no sólo es un hecho en nuestro mundo, sino un hecho deseable. La pluralidad de enfoques, creencias, experiencias, ideas, expresiones... favorece la creatividad social y permite a los ciudadanos elegir entre propuestas de vida diferentes, o combinar elementos de ellas en una síntesis propia. Implica cierta competencia entre los grupos sociales que sostienen esas propuestas, lo que les obliga a tomar en cuenta lo que se está proponiendo desde otras alternativas, y la recepción que están teniendo por parte de la ciudadanía. Si la diversidad socio-cultural es respetada, ello da seguridad a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas de que podrán seguir adelante con sus modos de vida. También abre el campo para las innovaciones individuales en materia de opciones culturales, lo que es parte fundamental de la libertad personal. Finalmente, la diversidad favorece que se oigan muchas voces distintas sobre cada asunto, que se expresen sensibilidades diversas y que las decisiones públicas consideren todos los aspectos relevantes de cada cuestión.

La diversidad ha de tener un límite en el respeto a la libertad de los demás. Los proyectos de vida que niegan ese respeto a otros, no pueden ser tolerados en sociedades libres. Pero esto no basta para garantizar que la sociedad funcione. Es necesaria además cierta cohesión, de manera que los diversos proyectos de vida presentes puedan coexistir y coordinarse constructivamente en unas reglas comunes para la esfera pública.

La cohesión social se enfrenta a dos grandes desafíos. El primero es socio-económico; el segundo socio-cultural. El desafío socio-económico deriva del grado de desigualdad entre los ciudadanos en el ingreso, la propiedad y las oportunidades, y se complica con el hecho de que los mejor situados socioeconómicamente suelen además tener acceso privilegiado a las instituciones públicas. Pueden a veces conseguir que se legisle para ellos (por ejemplo, otorgándoles regímenes especiales de impuestos), que el gobierno diseñe políticas que les favorezcan, o que de hecho no se les aplique la ley. Sobre esto hablaremos más en el siguiente epígrafe.

Las grandes desigualdades socioeconómicas dan lugar además a mundos de vida separados. Los más pudientes abandonan los servicios y espacios públicos para construirse otros privados. Y los más pobres ni siquiera llegan a integrarse en esos servicios y espacios públicos. Las trayectorias cotidianas de muchos ciudadanos dejan de cruzarse.

La cohesión social se resiente por la existencia de clases sociales que no conviven realmente, aunque habiten el mismo territorio. Las sociedades latinoamericanas, típicamente, sufren ambas enfermedades: algunos ricos tan ricos que viven vidas aparte, y muchos pobres tan marginalizados que no alcanzan ni a los mínimos precisos para integrarse en la vida moderna ni como trabajadores productivos, ni como consumidores con capacidad de elección, ni como ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos. La gobernabilidad se resiente, y los proyectos políticos más estrafalarios hacen camino.

Las políticas de cohesión socioeconómica del Estado tienden a evitar situaciones de extrema desigualdad de este tipo, procurando por otra parte no desestimular el esfuerzo y la iniciativa individuales. A ello se dirigen las políticas que procuran la justicia en la distribución del ingreso, la provisión universal de servicios públicos de calidad, la lucha contra el desempleo, y la

asistencia subsidiaria (si la familia no está en condiciones de llevarla a cabo) a quienes se encuentran fuera del aparato productivo temporal o definitivamente.

El otro aspecto de la cohesión social es el sociocultural, donde se juega algo tan importante como la identidad de las personas y los grupos sociales. Sobre los grandes bienes sociales que hemos ido enunciando (estabilidad, eficiencia, justicia, seguridad, libertad, diversidad...) ha de haber un entendimiento compartido por un número suficiente de ciudadanos como para que una ley común sea efectivamente sostenible. De lo contrario, la vida pública se fragmentaría en grupos incompatibles entre sí. Pero justamente en la concepción de esos bienes comunes, y en los espacios que corresponden a la esfera pública y a la privada de las diversas subculturas, se encuentran grandes divergencias entre las diferentes ideologías, religiones, tradiciones étnicas y sensibilidades culturales. Un pacto de mínimos es entonces necesario. Frente a ese pacto, todos los ciudadanos deben ser iguales, de manera que por principio se incluya la no discriminación por razones de sexo, raza, religión, cultura, etc.

Las políticas del Estado a este respecto no sólo buscan negociar los desacuerdos y llegar a conclusiones consensuadas sobre las reglas de convivencia, sino que se extienden a procurar un grado suficiente de acuerdo ideológico sobre lo aceptable y lo inaceptable, a veces incluso sobre lo deseable y lo indeseable, que sirva de base para esos acuerdos. El Estado tiene a su disposición varios recursos para ello. Los más importantes son la ley misma, que pone límites a la diversidad de comportamientos, y la educación, que busca formar ciudadanos con algunas convicciones básicas compartidas. Luego están además la comunicación pública del mismo Estado y las políticas culturales que subsidian la propagación de ciertos mensajes y no de otros.

Como ocurre con la cohesión socioeconómica, también es preciso cierto equilibrio en la política sociocultural del Estado. Éste no puede inhibirse porque ello amenazaría la gobernabilidad de la sociedad, pero tampoco puede convertirse en instrumento de ingeniería cultural para transformar las mentes según el diseño de algún visionario. La diversidad social debe ser respetada y quizás hasta fomentada desde el Estado,

limando sólo las asperezas que pondrían en peligro los derechos básicos de las personas, o la convivencia civil.

En particular, el Estado debe ser cuidadoso de no fomentar identidades excluyentes que dificulten la cooperación social, a lo interno del país o con el exterior. Ello ha ocurrido con frecuencia en los últimos dos siglos con la llamada 'identidad nacional', sobre todo cuando la comunidad política se ha querido fundar sobre bases étnicas, culturales y/o religiosas, en vez de como una comunidad constitucional cuyos miembros tienen los mismos derechos y deberes legales independientemente de su raza, cultura o religión. Muchas de las guerras, tanto civiles como internacionales, de los siglos XIX y XX han sido estimuladas por un sentido excluyente de la identidad nacional.

La cuestión de la cohesión social se plantea con especial urgencia en el caso de las migraciones en gran escala. En países como España, millones de personas de otras regiones del mundo (el Magreb, el África subsahariana, América Latina, Extremo Oriente, Europa Oriental) han llegado en pocos años. Estas personas plantean tanto un problema de cohesión socioeconómica (muchas llegan carentes de recursos y con baja formación profesional) como de cohesión sociocultural (sus culturas son diferentes de las nativas, y también entre sí). Ambas cuestiones se agudizan cuando el inmigrante recién llegado se encuentra aquí sin redes de familiares y amigos.

Frente a la inmigración masiva, el Estado debe desarrollar políticas de integración que eviten dos extremos: la ghettización, que ocurre cuando las minorías quedan encerradas sobre sí mismas y la interacción con el resto de la población se reduce al mínimo; y la asimilación forzada, que ocurre cuando la sociedad exige a los recién llegados que abandonen su cultura y dejen de ser quienes son, a riesgo de rechazarlos si no lo hacen. La diversidad aportada por las migraciones ofrece a la sociedad receptora una riqueza considerable, tanto en el aspecto socioeconómico como en el cultural. Pero por ella debe pagarse el precio de un esfuerzo, coordinado por el Estado, para abrir un lugar a los inmigrantes sin poner en riesgo los acuerdos básicos de la convivencia civil. Como demuestran las sociedades de larga trayectoria de recepción de inmigrantes, el equilibrio no sólo es

posible sino que genera poderosos dinamismos creadores con el paso de pocas generaciones. Los Estados Unidos constituyen el mejor ejemplo.

2.4. El bien común como equilibrio

Volviendo a la pregunta inicial de este capítulo, hemos visto que la presencia y acción coactiva del Estado se justifica por la necesidad social de salvaguardar y promover el bien común. Nuestra lista de elementos del bien común incluye propiedades sistémicas como la estabilidad, la eficiencia, la justicia, la seguridad, la libertad, la diversidad y la cohesión. El lector podrá sin duda añadir otras.

Hemos mostrado que esas dimensiones del bien común están entrelazadas por retroalimentaciones tanto positivas como negativas, y que a menudo es preciso buscar equilibrios delicados entre ellas. El Estado debe buscar esos balances en sus políticas, si no quiere poner en peligro algún aspecto decisivo para la convivencia en sociedad.

Esto no sólo no es fácil, sino que hemos indicado algunas formas en que el Estado puede precisamente impedir la realización de uno u otro elemento del bien común. Algunos ideólogos de distinto signo (neoliberales, marxistas, anarquistas, fascistas) han discutido el punto de si el Estado nacional moderno es el instrumento adecuado de la sociedad para promover el bien común, o más bien presenta problemas estructurales tales que es inevitable que traicione ese propósito. De ello nos ocupamos en el siguiente epígrafe.

3. La impugnación del Estado nacional y sus políticas

En el capítulo anterior vimos que aunque cada uno de nosotros ha vivido siempre en un Estado nacional, los Estados no existen desde siempre. Otras formas de organización política de las comunidades los han precedido, como las tribus, las ciudades-Estado, los imperios, o los reinos feudales.

Como hecho histórico contingente que es, el Estado nacional ha sido criticado desde múltiples puntos de vista. Nadie duda de que las comunidades humanas necesitan cierta forma de organización, pero ¿tiene

que ser una tan jerarquizada y territorial, que divide la Tierra y a sus habitantes en parcelas de forma y tamaño arbitrario, estableciendo un rígido control sobre ellas, cuyo ejercicio recae sobre la pequeña élite que gobierna los poderes públicos o es capaz de influirlos? Esa pregunta abre el campo para recontar muy rápidamente las diversas críticas radicales al Estado moderno y a su capacidad para promover los elementos básicos del bien común. Organizaremos esas críticas dividiéndolas en tres grupos: las que miran al pasado, las que analizan el presente, y las orientadas al futuro. Es una clasificación en cierto modo arbitraria, pero útil para un recuento rápido.

a. El Estado contra la naturaleza humana

El desafío que viene del pasado se basa en el hecho de que alguna forma de organización estatal con poderes públicos existe sólo desde la Revolución Neolítica, hace unos diez mil años. Antes de eso, durante unos cien mil años la especie Homo Sapiens Sapiens, y durante unos dos millones de años el género Homo en general, vivió en pequeñas comunidades de familias emparentadas entre sí, que se dedicaban a la caza y la recolección: las tribus. Cada una de estas tribus estaba típicamente formada por, a lo más, pocos cientos de personas, y aunque se relacionaban con otros grupos semejantes a través de reuniones estacionales y matrimonios cruzados, la unidad de convivencia cotidiana era tal que todos podían conocerse personalmente, como en un pueblo pequeño de nuestros días.

Las tribus prehistóricas, hasta donde sabemos por la arqueología y por la antropología, comparten algunas características con singular coincidencia: ausencia de jerarquías estables, solidaridad económica estrecha, y un porcentaje de homicidios muy superior al de las sociedades modernas más violentas. Esto último permite explicar por qué cuando hubo excedente agrícola como para mantener un cuerpo especializado en la seguridad y la defensa, las tribus se movieron rápidamente hacia formas más complejas de organización, como la ciudad-Estado.

Pero las otras dos características (ausencia de jerarquías y convivencia solidaria entre personas que se conocen) han acompañado a la

Humanidad a lo largo de prácticamente toda su evolución biológica. Es pues normal pensar que han influido en nuestra carga genética, predisponiéndonos a sentirnos a gusto en grupos relativamente pequeños, igualitarios y solidarios. Todos tenemos experiencias de disgusto moral ante la dominación y la insolidaridad.

Los Estados modernos son en muchos sentidos lo opuesto a las tribus prehistóricas. Casi todos gobiernan comunidades de millones de ciudadanos con los que es imposible relacionarse personalmente, de manera que hay que hacerlo a través de un complicado sistema de reglas impersonales. Un grupo de esas reglas, que el Estado protege con especial dedicación, se refiere a la propiedad privada, tanto personal como colectiva. La propiedad puede ser definida como un sistema de exclusión de los demás del uso de lo nuestro, de manera que su existencia amenaza, si no es que rompe, la solidaridad primordial. Finalmente, el forzamiento de las tendencias naturales del género humano es tan grande, que para sostener una ley impersonal y una propiedad excluyente, resulta precisa una estructura jerarquizada capaz de usar la fuerza, lo que también va contra nuestras tendencias primordiales.

La crítica anarquista al Estado sigue esa línea de pensamiento. La superioridad jerárquica que el Estado otorga a unos pocos (los que están en el poder o pueden acceder directamente a él), y la ruptura de la solidaridad por la propiedad privada, no son la solución al problema de cómo organizar las comunidades humanas, sino parte central de ese problema. En la idea anarquista, la Humanidad mejoraría considerablemente si tales estructuras de dominación y exclusión fueran eliminadas, y se permitiera a las tendencias naturales del hombre, igualitarias y solidarias, expresarse de nuevo desde las pequeñas unidades de convivencia hacia articulaciones sociales más complejas. Todo el desafío entonces consistirá entonces en cómo organizar una sociedad sin dominación de unas personas por otras, algo sobre lo que el anarquismo carece de una propuesta muy precisa.

El anarquismo no ha tenido verdaderas oportunidades de poner a prueba sus teorías. Nunca ha estructurado sociedades modernas según sus principios por tiempo suficiente como para verificar si funciona o no. Por otra parte, esto sería verdaderamente difícil de hacer en un solo lugar sin

hacerlo a la vez en todos, porque una sociedad sin Estado sería presa fácil de sus vecinos que sí tienen Estado y, por tanto, un fuerte sentido de la propiedad territorial y un ejército jerárquicamente organizado para ser eficiente.

La misma idea básica del anarquismo se encuentra en los fundamentos del comunismo. En el análisis marxista, la propiedad privada de los medios de producción constituye la clave de la dominación de unos por otros, de la que derivan los otros males sociales que los anarquistas también identifican. El ideal del comunismo presenta grandes parecidos con el del anarquismo: incluye la abolición final del Estado y su reemplazo por comunidades solidarias, nunca ha sido bien definido, y nunca ha sido probado.

Sin embargo, el comunismo sí tuvo oportunidad cumplida de realizar parte de su programa: miles de millones de personas del siglo XX vivieron durante décadas en regímenes sin propiedad privada de los medios de producción. No emergió en absoluto el hombre natural libre, igualitario y fraterno. Por el contrario, los regímenes del socialismo real se mostraron altamente deficitarios en dos aspectos claves del bien común: la eficiencia económica y la libertad. Las sociedades socialistas evolucionaron hacia Estados totalitarios cada vez más jerárquicos, controladores y represivos de la iniciativa social.

La crítica utópica al Estado moderno desde los fundamentos igualitarios y solidarios de la naturaleza humana, no debe sin embargo ser descartada por completo. Aunque no sea cierto que el paraíso esté al alcance de un cambio revolucionario de las estructuras políticas o económicas, sí es verdad que las inclinaciones humanas a la igualdad y la solidaridad necesitan ser satisfechas no sólo en la escala familiar sino también en la social. Esas tendencias ofrecen buena base para las políticas del Estado que pretenden realizar la igualdad de los ciudadanos ante la ley, controlar todo ejercicio del poder, mantener niveles razonables de justicia económica, y promover la cohesión social limitando las desigualdades.

3.2. El Estado en manos de unos pocos

Otras líneas de crítica al Estado moderno atienden más bien al juego presente del poder que a referencias de otros tiempos. Expondremos las dos más significativas, una proveniente del marxismo, la otra del liberalismo. Para ello, comenzamos notando, tomando prestada la frase de George Orwell, que ante el Estado todos somos iguales, pero unos más iguales que otros.

Los Estados modernos se estructuran en múltiples niveles jerarquizados. Para simplificar, vamos a suponer aquí que esos niveles sean sólo dos: el de quienes toman las decisiones más significativas y el de los ciudadanos de a pie que apenas participan en esa toma de decisiones. Una importante línea de crítica al Estado señala que el nivel de la toma de decisiones, incluso en los Estados democráticos, es de hecho ocupado o controlado por grupos que representan intereses particulares, quienes desde él imponen esos intereses al conjunto de la sociedad. El Estado no se encuentra así al servicio de la sociedad, ni atiende al bien común más que en la medida precisa para que los grupos de poder que lo controlan puedan explotar el esfuerzo de los demás.

¿Qué grupos han sido señalados como culpables de 'okupar' el poder del Estado y ponerlo a su propio servicio? Fundamentalmente dos: la gran burguesía capitalista y la casta político-funcionarial.

En el *Manifiesto Comunista* (1848), Marx y Engels afirman: "Hoy, el Poder público viene a ser, pura y simplemente, el Consejo de administración que rige los intereses colectivos de la clase burguesa". La clase burguesa, en el vocabulario marxista, es la propietaria del capital, de los medios de producción. Según esta idea, el Estado es secuestrado por los dueños del capital para ordenar sus políticas a crear, mantener y explotar posiciones monopólicas u oligopólicas, tanto en los mercados nacionales como, si la posición geopolítica del país así lo permite, en los internacionales. Para ello, se utiliza el poder represivo del Estado, tanto a lo interno (por ejemplo, sobre los trabajadores) como en el exterior (por ejemplo, sobre los pueblos colonizados) según convenga a los intereses capitalistas en cuestión.

Este uso del poder coactivo del Estado es respaldado por diversas formas de ideología que actúan como anestésicos de los explotados, legitimando el sistema político-económico capitalista y promoviendo que sus

víctimas se resignen a su suerte. Los medios de comunicación masiva y la industria del entretenimiento son acusados de dirigir la atención de la población lejos de los puntos clave de obtención y utilización del poder del Estado, o, cuando ello no es posible, de persuadirla de la coincidencia entre los intereses de la burguesía y el bien común.

El otro candidato a utilizar al Estado en su propio interés es la clase político-funcionarial, o algún subgrupo prominente dentro de ella, por ejemplo los militares. En muchas democracias occidentales se habla hoy de 'partidocracia' para referirse a la forma en que los políticos de los grandes partidos suelen atrincherarse en el poder, desnaturalizando los mecanismos democráticos en su propio provecho.

La crítica liberal al ejercicio del poder por políticos y altos funcionarios incluye la llamada 'teoría de los fallos del Estado'. Los autores de la escuela de la Economía Constitucional parten de que políticos y funcionarios públicos buscan maximizar su propio interés, no intencionalmente el bien común o algún interés general. En ello son iguales que el resto de la población, no sujetos más nobles que se ocupan del conjunto mientras los demás van cada uno a lo suyo.

No son iguales a los otros ciudadanos, sin embargo, en su relación con el poder coactivo del Estado. Primero, porque pueden utilizarlo a favor de sus intereses privados como no está al alcance de los demás ciudadanos, ya que ellos ejercen ese poder por oficio; y segundo, porque el interés de políticos y funcionarios incluye no sólo los bienes económicos sino también el poder mismo, que les otorga prominencia social y les permite controlar la actividad de los demás. Por tanto, políticos y funcionarios buscan no sólo maximizar sus propios resultados económicos, sino también su poder.

Como consecuencia, el Estado tiende a crecer en tamaño relativo a la sociedad que rige, promulgando más normas, constituyendo más organismos públicos, contratando más funcionarios, reclamando para sí más decisiones sociales, y por tanto, recaudando más impuestos, de lo que sería una distribución óptima de los recursos para cualquier conjunto de objetivos públicos.

Como el Estado detenta un monopolio de gran poder, el de la coacción y la violencia legítimas, consagrado en la ley, puede sostener

niveles muy altos de ineficiencia sin que al resto de la sociedad le quepa reducirlo a unas dimensiones y un funcionamiento más eficientes. Utilizar el poder del Estado para mantener ineficiencias de las que políticos y funcionarios se benefician económica y políticamente, constituye una forma de explotación del resto de la sociedad, no muy diferente a la de los oligopolios y monopolios privados cuya utilización del Estado denuncian los marxistas y críticos afines. La crítica liberal y la marxista resultan así en cierta medida compatibles.

Las líneas de acción política propuestas por marxistas y liberales son, sin embargo, muy distintas. Los primeros, como ya señalamos, consideran que el problema no tiene arreglo mientras se mantenga la propiedad privada de los medios de producción, así que quieren sustituirla por propiedad pública y/o colectiva, con mayor poder del Estado (democracia popular, dictadura del proletariado). Los liberales proponen exactamente lo contrario: disminuir el tamaño del Estado, y con ello las oportunidades para la corrupción y la ineficiencia en las políticas públicas, poniéndole límite en la Constitución misma si es preciso.

3.3. El Estado rebasado

Finalmente, una tercera línea de cuestionamiento del Estado mira no tanto a su relación con la naturaleza humana tal como fraguó en el proceso evolutivo, ni a sus imposibilidades más o menos estructurales de atender genuinamente al bien común de la sociedad nacional en el presente, sino a su aptitud para gestionar los desafíos del futuro.

En pocas palabras, la dificultad consiste en que los Estados modernos son nacionales, mientras los grandes problemas de este momento se refieren a realidades, como el medio ambiente, las nuevas tecnologías, las olas de transformación cultural, o la esfera económica (extracción, producción, comercio, finanzas, migraciones), que atraviesan las fronteras y no pueden ser reducidas a la escala nacional.

Ello tiene dos implicaciones: por una parte, el Estado, con su poder localizado en el territorio nacional, se ve intrínsecamente limitado para actuar de manera efectiva sobre esos problemas, incluso en cuanto afectan a la sociedad nacional. Por otra parte, vivimos de hecho en una unidad de

convivencia mayor que la nación: la sociedad global. Esa sociedad tiene su propio bien común, que incluye por ejemplo la producción y gestión correcta de bienes públicos y recursos naturales a escala global. Los mismos problemas que hacían ineficiente a la iniciativa privada para gestionar esos tipos de bienes en la sociedad nacional, afectan al intento de gestionarlos a escala global a partir de los intereses particulares de los Estados nacionales.

Examinemos esas dos implicaciones en más detalle. En primer lugar, el Estado nacional está viendo disolverse una de sus potestades más definitorias: el control sobre un territorio y sus habitantes, que incluye la regulación de todos los flujos que lo atraviesan. Al control de alguno de esos flujos, como los financieros y los de muchas mercancías, la mayor parte de los Estados simplemente han renunciado, esperando con gran fe en los mercados que ello sea para bien (no siempre lo es, como se notó en la globalización de la crisis financiera de 2008). Otros flujos transnacionales, como los de imágenes, ideas e influencias culturales, se han intensificado sin relación con la ideología o la conveniencia del Estado. La mayoría de los Estados simplemente los deja pasar, aceptando por ejemplo que los jóvenes construirán su mundo mental a partir de películas, canciones y modas extranjeras. Por otra parte, aun los Estados más poderosos se han mostrado impotentes para controlar los flujos ilegales que atraviesan sus fronteras: inmigrantes irregulares, trata de blancas, operaciones terroristas y mafiosas, contrabandos de drogas, armas, especies prohibidas... Finalmente, los Estados han perdido también el control de muchos cambios medioambientales generados por la actividad humana, que ahora ocurren en una escala mayor que el territorio de las naciones más grandes. Ni siquiera están bien equipados para proteger a sus poblaciones de pandemias infecciosas en la época de la movilidad global.

Esta pérdida de control del Estado sobre el territorio y la población plantea grandes desafíos a políticas como las económicas, las de seguridad, o las de cohesión social. En particular, hace depender el éxito de las políticas económicas de la capacidad del país para atraer capitales transnacionales y retener como inversión el ahorro generado internamente, de lo que dependen objetivos tan importantes como el crecimiento o el empleo. La competencia entre Estados por captar capitales libres, se realiza

construyendo 'ventajas competitivas', un 'clima favorable a los negocios', etc., esto es, organizando la sociedad en torno a la conveniencia de los dueños del capital. Ello, según de qué aspecto se trate, puede o no coincidir con el interés del resto de la sociedad. Por ejemplo, por la vía de rebajar los estándares de protección laboral o medioambiental se puede atraer capitales abaratándoles costes y proporcionándoles externalidades, en perjuicio de otros agentes sociales

Quedar marginado en la competencia internacional por inversiones, recursos naturales y mercados es tan grave desde el punto de vista económico, que no intentar el éxito competitivo ha dejado de ser una opción política en la mayoría de los países. Se ha vuelto indiscutible. La orientación fundamental de las políticas económicas tiende así a salir del debate político democrático, para volverse un asunto meramente técnico, del cual sólo cabe discutir aspectos de detalle y oportunidad.

La situación era muy distinta cuando el ámbito de los mercados y las finanzas coincidía sustancialmente con el territorio nacional, y el sector externo de la economía tenía relativamente poca importancia. Entonces cabía pensar que el Estado nacional gobernara la economía, organizándola de acuerdo a las opciones de la población sobre los diversos elementos del bien común económico y social. La globalización de la economía ha limitado esa posibilidad, cambiando el rol del Estado al de una suerte de 'coach' de la sociedad en la competencia internacional por capitales, recursos y mercados.

Por otra parte, en tiempos de globalización irreversible, el Estado nacional probablemente ya no sea la forma de organización adecuada para el número creciente de aspectos del bien común que atañen a la sociedad global (lo que a veces se llaman 'bienes comunes globales'). El Estado se hace cargo, en todo caso, del bienestar de los ciudadanos de la nación, que no constituyen más que una parte de la Humanidad cuyos intereses colectivos pueden contraponerse a los de otras partes de la misma Humanidad con quienes esté en competencia económica o geopolítica. Un ejemplo entre muchos posibles: convendría a la Humanidad conservar los mares y la vida en ellos, pero conviene económicamente a cada nación explotarlos tanto como sea posible ahora, puesto que las demás naciones

también lo hacen y quien espere se encontrará sin nada que explotar. Es la tragedia de los recursos comunes que ya habíamos mencionado, pero planteada a nivel global en vez de nacional. Si dijimos que, a nivel nacional, el Estado debía racionalizar la explotación de esos recursos cuando los agentes privados compiten por ellos, ¿quién hará esa función cuando los que compiten son los Estados mismos?

Si fuéramos a hablar de bien común o de interés general en un contexto de globalización de la economía, la tecnología, el medio ambiente, las comunicaciones, los flujos poblacionales, etc., necesariamente habría que referirlo a toda la Humanidad. Cualquier bien menor, por ejemplo el de una nación, tendría que demostrarse compatible con el bien común global para que pudiera ser calificado de genuinamente bueno desde el punto de vista ético. El bien común de una nación no es necesariamente parte del bien común de la sociedad global.

Por desgracia, el único instrumento disponible para coordinar el bien de las sociedades nacionales respecto a los bienes comunes globales, los tratados internacionales, han demostrado no ser todo lo eficaces que resultaría preciso. Los Estados son soberanos, lo que implica que no reconocen poder coactivo por encima de sí mismos. Por eso, los tratados internacionales sólo obligan a los países que los firman, y con las reservas e interpretaciones que expresen al momento de firmarlos. Naturalmente, los Estados tienden a no firmar las convenciones internacionales, o las cláusulas de ellas, que les suponen alguna pérdida significativa de ventaja en la competencia económica global. Por otra parte, no hay policía ni ejército propiamente globales, y los diversos tribunales internacionales dependen de que algún Estado preste su fuerza para detener a los acusados y hacer cumplir sus sentencias. La ley internacional tiende a volverse papel mojado tan pronto como contradice los intereses de alguna nación poderosa.

El complejo mundo en que vivimos ya no puede regularse por el acuerdo de unas pocas naciones occidentales. Además de poderosas naciones emergentes, innumerables otros actores públicos y privados toman decisiones e interactúan de manera tanto cooperativa como conflictiva. Cuidar el bien común y protegerse de las amenazas globales

requiere que a la globalización económica le siga un nivel superior de globalización política, caracterizado por la existencia de una ley global de obligado cumplimiento para todos los países y agentes transnacionales, con mecanismos coactivos suficientes para hacerla cumplir.

¿Sabremos dar el salto de la situación actual a formas efectivas de gobernabilidad global? Dependerá de la visión ético-política de los estadistas de las grandes naciones y de las poblaciones que los eligen. El nacionalismo que lo ve todo desde el interés inmediato de cada país en competencia con otros, probablemente sea el mayor de los peligros a los que se enfrenta la Humanidad, por su capacidad emocional para paralizar la acción común a escala global.

En este epígrafe hemos visto que la justificación del Estado y sus políticas por el bien común ha sido seriamente impugnada desde diversas aproximaciones ideológicas y prácticas. Sin embargo, el Estado nacional es lo que hay, y a partir de él, concebido como instrumento de la sociedad para realizar un proyecto de vida en común, debe pensarse todo paso ulterior. En el siguiente epígrafe recopilamos los significados éticos de todo esto desde la perspectiva de los ciudadanos.

4. Ciudadanía y ética de las políticas públicas

En las sociedades occidentales cunde últimamente la decepción de las poblaciones con la política. Muchas personas no creen en la voluntad de servicio público ni en la buena fe de políticos y funcionarios, ni sienten al Estado principalmente como un instrumento propio para facilitar la vida en común. Incluso en regímenes democráticos, es frecuente que la sociedad civil perciba al Estado como un ente ajeno que se sirve a sí mismo y a ciertos grupos de poder, más que al bien común.

Hemos visto en el epígrafe anterior que esas impresiones pueden no estar mal fundamentadas. Sin embargo, no tiene mucho sentido negar toda legitimidad al Estado, o exigirle que su funcionamiento sea perfecto para merecer nuestra aprobación moral. El Estado nacional es una respuesta histórica a la cuestión de cómo gestionar los diferentes elementos del bien común. Tiene por ello un contenido moral: expresa y realiza en sus políticas

las formas de vida en común que la sociedad elige para sí, nuestras opciones éticas colectivas. Particularmente, expresa el balance entre individualidad y comunidad, dos elementos de la existencia humana de difícil equilibrio, de donde se derivan cuestiones tan importantes como el balance entre solidaridad e iniciativa individual, entre crecimiento y justicia económica, entre desarrollo ahora y responsabilidad hacia las siguientes generaciones, etc.

Como todas las realidades humanas, el Estado dista de ser perfecto. Por una parte, en las circunstancias concretas de cada momento histórico los diversos elementos del bien común pueden estar en tensión entre sí. Como en nuestras vidas personales, también en la vida social es a menudo preciso sacrificar parcial o temporalmente un bien para obtener otro, y quedar en mejor posición para volver a procurar el que hubo de ser sacrificado antes. No tiene sentido criticar al Estado porque no alcanza a satisfacer siempre todas nuestras aspiraciones sobre todos los elementos del bien común.

El Estado puede ser, sin embargo, razonablemente criticado si las políticas públicas se desvían de la búsqueda del bien común para favorecer sistemáticamente intereses particulares contrarios a él, o si busca el bien común de manera irrealista, desequilibrada, o en general, imprudente, que puede acabar en males mayores. Por eso, ante cada esquema de políticas públicas en propuesta o en ejecución, es necesario preguntarse no sólo por cómo afecta mis propios intereses, sino también por qué significados morales involucra --qué elementos del bien común se construyen con él, cuáles se sacrifican, en qué horizonte mayor debe situarse para que nada esencial se pierda-- y cómo ha de juzgarse desde el punto de vista de la prudencia --cuán viable es, qué efectos indeseables puede producir, qué equilibrios rompe, cuándo y cómo se recuperarán--.

Por otra parte, los políticos y funcionarios provienen de la ciudadanía. No tenemos derecho a exigirles una calidad ética especialmente superior a la nuestra propia. Si cunde el desprecio moral hacia su actividad, un resultado probable es que los mejores de entre los jóvenes se retraerán del servicio del Estado. Esto deteriorará la calidad de las políticas públicas, y

acentuará la mala imagen de políticos y funcionarios, alimentando un peligrosísimo círculo vicioso.

Todo lo anterior implica que la crítica de la imperfección de las políticas del Estado debe mantener un tono constructivo y dialogante hacia los decisores y ejecutores de esas políticas. Descartar la participación política del horizonte de las propias ocupaciones porque la dinámica política no es perfecta, constituiría una irresponsabilidad fatal. En asuntos sociales rara vez podemos alcanzar el óptimo racional, la perfección que somos capaces de imaginar pero no de realizar, ni siquiera en nuestras propias vidas. Tenemos entonces que construir juntos la segunda mejor opción, que organiza la sociedad tomando en cuenta las imperfecciones morales de unos y otros, para que resulte lo mejor *posible*.

El Estado es finalmente una construcción colectiva de la sociedad, no existe fuera de ella. El poder coactivo del Estado depende de que los ciudadanos lo obedezcan. Ello es tanto como decir que las políticas del gobierno necesitan siempre, en el largo plazo, de legitimidad social, de aceptación siquiera sea pasiva de la población. El poder de la ciudadanía resulta así la fuente del poder del Estado, y el ejercicio de éste último acaba siendo un reflejo del proyecto moral de la sociedad, al menos de un proyecto moral que la sociedad está dispuesta a aceptar sin rebelarse. Esto distribuye entre la ciudadanía la responsabilidad moral por lo que se haga desde el Estado.

Esa responsabilidad se desarrolla en dos aspectos cruciales, sin los cuales el Estado no puede servir eficazmente al bien común: Por una parte, es preciso prestar apoyo social a las políticas públicas razonablemente orientadas a promover el bien común, incluso si no están diseñadas como nosotros lo haríamos. Ese apoyo va desde cumplir los deberes ciudadanos fundamentales hasta implicarse profesionalmente en el diseño e implementación de políticas públicas, pasando por la crítica constructiva y la participación en organizaciones políticas o civiles.

Por otra parte, el Estado necesita ser continuamente controlado por la sociedad. Como todos los monopolios, el monopolio estatal de la coacción legítima se presta estructuralmente al abuso. La competencia política mitiga en cierta medida ese peligro, pero las elecciones políticas constituyen

mecanismos muy imperfectos: en ellas se escoge con un solo voto sobre muchos asuntos distintos. Además, las propuestas sobre políticas públicas que cada candidatura ofrece en su programa se complican con el variable atractivo de la personalidad de los candidatos, y con fidelidades y antipatías partidistas, que para muchos electores pesan más que los programas de gobierno. Por eso la competencia electoral no basta para evitar el abuso. Es necesaria además una actividad sostenida de la ciudadanía para controlar el ejercicio del poder. El precio del bien común, incluida la libertad, es una participación continua en la vida política.

Esto es tanto más así cuanto que la globalización está desequilibrando continuamente los balances sociales alcanzados, y planteando desafíos nuevos que obligan a trascender la sociedad nacional, como indicamos en el epígrafe anterior. Entre otros efectos, ello cambia el valor moral de muchas políticas públicas. Políticas que en un horizonte meramente nacional promoverían razonablemente la solidaridad, en un horizonte global pueden resultar expresiones de una feroz insolidaridad. Políticas que en un horizonte nacional serían válidas con vistas al crecimiento económico, puestas en un contexto global pueden hacer ese crecimiento insostenible y finalmente suicida. Políticas destinadas a asegurar la seguridad a corto plazo dentro de las fronteras pueden generar conflictos severos afuera de ellas, que en el largo plazo nos afecten a todos.

Por eso, parte del deber de la ciudadanía que apoya y controla el ejercicio del poder del Estado, consiste en ayudarle a trascender el horizonte nacional y buscar formas de cuidar los bienes comunes globales. Esto resulta especialmente difícil, en cuanto el poder de políticos y funcionarios del Estado depende de la opinión pública nacional, no de la internacional. La competencia económica global, la idea de la soberanía nacional absoluta, los nacionalismos emocionales... todos ellos conspiran contra esta trascendencia del Estado hacia lo global, que, sin embargo, resulta imprescindible si la Humanidad va a sobrevivir y prosperar en una sociedad que ya es, irremisiblemente, global.

Lecturas complementarias

- ANTÓN, A. (2009), *Reestructuración del Estado de bienestar*. Madrid, Talasa.
- GONZÁLEZ FABRE, R. (2005). *Ética y economía : una ética para economistas y entendidos en economía*. Bilbao, Desclée de Brouwer.
- HERRERA GÓMEZ, M. y TRINIDAD REQUENA, A. (coord.) (2004), *Administración pública y estado de bienestar*. Madrid, Cívitas.
- HÖFFE, O. (2007), *Ciudadano económico, ciudadano del estado, ciudadano global: ética política en la era de globalización*. Buenos Aires, Katz.
- OLIET PALÁ, A. (coord.) (2003), *Globalización, estado y democracia*. Málaga, Universidad de Málaga.
- SOLIMANO, A. TANZI, V. et alii (2008). *Las termitas del Estado: ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Santiago de Chile, FCE.