



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

López, Ernesto

Globalización y democracia : esbozos



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

López, E. (1998). *Globalización y democracia : esbozos*. *Revista de ciencias sociales*, (7/8), 93-135. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1465>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Globalización y democracia: esbozos*

Ernesto López**

I. Globalización

1. Un fenomenal cambio de época

La caída del Muro de Berlín marcó, simbólicamente, un punto de inflexión. Un momento de viraje de los tiempos históricos a escala planetaria. El inicio de un fenomenal cambio de época.¹ Desde entonces, una serie de acontecimientos se han sucedido a ritmo vertiginoso. Implotó la ex Unión Soviética, se demolió la "Cortina de Acero", se desestructuró el llamado "Mundo Comunista" –si bien subsisten algunos países definibles como tales– y se derrumbó, aun en Occidente, el marxismo como sistema de ideas actuante, es decir, con algún arraigo en instituciones o individuos.²

* Una versión inicial de este trabajo fue presentada en el III Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, realizado en Salamanca, entre el 2 y el 4 de octubre de 1997.

** Profesor titular e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes. Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes.

¹ En un trabajo anterior, decíamos con Gustavo Cosse: "Simbolizará, acaso, lo mismo que la toma de la Bastilla para la Revolución Francesa: la muerte de una época y el nacimiento de otra". Véase López, E. y Cosse, G., "Un debate actual: la cuestión de la redefinición de las fuerzas armadas argentinas", FLACSO-Argentina, Documento de Trabajo Nro. 112, Buenos Aires, abril de 1991.

² Se ha virtualmente evaporado el arraigo que el marxismo supo tener, en Occidente, por ejemplo en los partidos políticos y en las instituciones universitarias.

Pero también entró en una crisis irreversible el macro-modelo económico keynesiano (que había resultado de las redefiniciones que apuraron la crisis del treinta, primero, y los acuerdos financieros de la segunda posguerra, más tarde). Concomitantemente, el llamado "estado de bienestar" se tornó crecientemente disfuncional y entró en una fase de agotamiento y ocaso. Actualmente se asiste por doquier a su redefinición (que en no pocos casos implica su virtual desmantelamiento).³

El Tercer Mundo entró asimismo en un periodo de agotamiento y desestructuración. Desde un punto de vista meramente nominal podría señalarse que la desaparición del Mundo Comunista invalidó *per se* el esquema tricotómico; (obviamente le hubiera ocurrido lo mismo a cualquier esquema tricotómico que perdiera uno de sus componentes).

Crisis del modelo keynesiano

Pero también desde el punto de vista sustancial cambiaron enormemente las cosas para los países subdesarrollados. La crisis irreversible del macromodelo keynesiano trajo aparejada la inviabilidad del modelo sustitutivo de importaciones. De donde se desprendió su creciente caducidad. En nuestro subcontinente (América Latina), prácticamente *todos* los países fundaban sobre aquél sus sistemas económicos. De modo que aquí también por doquier cundió la inclinación a redefinir el modelo a través de un drástico *ajuste* macroeconómico, orientado hacia la apertura económica y la liberalización comercial. En beneficio de la opción de ajuste macroeconómico jugó, asimismo, la alta vulnerabilidad exterior que impuso a los distintos países la deuda externa. Atados a la necesidad de acceder al financiamiento internacional, de reestructurar el conjunto de la deuda, de disminuir el gasto público y de conseguir disciplina y equilibrio fiscales –todo esto bajo el atento monitoreo de los organismos internacionales de crédito– los países de la región no tuvieron otra alternativa que internarse, más tarde o más temprano, en las procelosas aguas

³ A este respecto puede consultarse, por ejemplo, Teeple, G., *Globalization and the decline of social reform*, Toronto, Garamond Press, 1995.

de una profunda reconversión económica. Simultáneamente, sus estados –otrora multifacéticos e intervencionistas– debieron también orientarse hacia una reforma que los achicase y redefiniese.

Cabe mencionar, finalmente, como parte de los procesos acaecidos en lo que hasta no hace mucho se llamaba Tercer Mundo, el agotamiento político de los movimientos nacional-populares (en América Latina: el PRI, el “trabalismo”, el APRA, el *peronismo*, el sandinismo, entre otros) y de las *vías alternativas* de desarrollo que sustentaban. El último intento en este sentido –que protagonizó Alan García en el Perú– terminó resultando paradigmático de lo que no era conveniente hacer. Por otra parte, esta alternativa estatal-nacional que expresaban los movimientos nacional-populares⁴ fue desafiada y controvertida por la rutilante aparición de los “Tigres Asiáticos” (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong) cuyos exitosos modelos se constituyeron en sorprendentes expresiones de una alternativa de nuevo cuño.

Lo que sumariamente acaba de reseñarse –fenómenos todos que de una manera u otra se vinculan con el campo de las relaciones internacionales pero que en absoluto to-

Agotamiento de los movimientos nacional-populares

⁴ Quien esto escribe está firmemente convencido de que el modelo sustitutivo de importaciones daba lugar a formas internas de articulación propiamente económica diversas y virtualmente incompatibles entre sí. Considerando el caso argentino puede decirse, por ejemplo, que hubo una articulación conservadora (*desarrollada* durante la llamada *década infame*), una nacional popular y una ‘desarrollista’ (conforme al uso que se le da corrientemente en América Latina a esta expresión). Para mencionar a modo de síntesis nada más que uno de los rasgos que los caracterizaban, cabe mencionar: la preponderancia del sector agrícola-ganadero y la reducción de la actividad industrial al rango de “rueda menor”, en el primer caso; la apuesta a un desarrollo nacional integral autocentrado y autosuficiente haciendo eje en el estado como productor y, en alguna medida, sobre el desarrollo del empresariado vernáculo, en el segundo caso; la incorporación del capital extranjero en el ámbito industrial, con una posición prácticamente de hegemonía sobre el conjunto del sistema, en el tercer caso. Estas alternativas de articulación, muy esquemáticamente reseñadas recién, daban lugar a configuraciones políticas altamente conflictivas y mutuamente excluyentes. Paradigmática fue, en este sentido, la larga vigencia de la llamada “antinomía peronismo-anti-peronismo”, que domina la escena argentina entre 1945 y 1982.

talizan el conjunto de transformaciones echadas a andar en el mundo— ocurrió en un período de tiempo sumamente breve. Ha habido una señalable concentración de discontinuidades, rupturas e inicios de *reconfiguraciones* en un apretadísimo lapso.

Frente a esta realidad en curso, resulta conveniente efectuar los dos reconocimientos que siguen.

Primero. Vivimos una época de transformaciones de una amplitud y de una profundidad tales que permitirían calificarla como de *cambio civilizatorio*, o, si se prefiere una denominación más informal, una monumental vuelta de página histórica.

Segundo. La realidad va *más rápido* que nuestra capacidad para *imaginarla*, *reconocerla*, *entenderla*, *representarla* y/o *conceptualizarla*. Por lo tanto, ninguna interpretación que se proponga puede reclamar para sí la pretensión de ser definitiva (si es que alguna vez esta condición se alcanza). Debe admitirse, en consecuencia, un alto grado de provisionalidad en todo lo que se diga o escriba sobre este tema.

En este marco, lo que sigue debe entenderse como una aproximación exploratoria, con especial referencia a América Latina, preocupada por indagar los nexos que entre economía, sociedad y política coloca esta nueva realidad en curso. Como su título lo indica, se trata apenas de un esbozo, que intenta recuperar, empero, una vieja preocupación hoy casi erradicada del análisis politológico: la de concebir a la política como un fenómeno social y económicamente condicionado⁵.

También en la estela del sabio de Heidelberg, debe considerarse lo que sigue tan sólo como un punto de partida. Como una estructura referencial que a lo mejor es útil para organizar y abordar el insoslayable estudio de situaciones históricas concretas. Como un modesto soporte del siempre encomiable afán por comprender cómo y por qué las cosas suceden como suceden y no de otra manera.

⁵ Sobre el tema de la política como un fenómeno económicamente condicionado, nadie ha superado todavía las ideas de Max Weber. Véase, por ejemplo, "La objetividad del conocimiento en las ciencias y la política sociales", en *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Buenos Aires, Ed. Futura, 1976.

2. Una serie de procesos profundos

El fenomenal cambio de época que vive Occidente está conectado a procesos profundos de transformación, que conviene repasar aunque más no fuere brevemente. Las consideraciones que siguen no proponen ninguna relación causal inmediata ni implican criterio de jerarquía o prioridad alguno. Tal como se acaba de consignar, hoy por hoy nada es definitivamente sostenible. Sin embargo, conviene a los propósitos de este trabajo no perderlos de vista. Son procesos que aquí se denominan profundos pues inciden sobre aspectos de la vida social sumamente significativos, cuya reconfiguración supone mudanzas de enormes consecuencias. En lo que sigue se hará referencia a tres de ellos: a) la revolución científico-técnica y sus derivaciones tanto hacia el mundo de la producción cuanto hacia el plano de la gestión y la organización; b) las transformaciones del mundo del trabajo y su impacto sobre la sociedad; y c) la globalización económica.

En un libro escrito a mediados de los sesenta –y puesto en circulación en Praga, en 1968, casi simultáneamente con su célebre “Primavera”– Radovan Richta anotaba lo siguiente:

**La
revolución
científico-
técnica**

Los nuevos procesos, aún incipientes, abren una perspectiva exaltante, para las próximas décadas, al proceso histórico de transformación del mundo y de creación del hombre por sí mismo: nos encontramos, sin duda alguna, en el umbral de la revolución científico-técnica.⁶

Obviamente no se equivocaba. Ni en el diagnóstico, ni en el señalamiento de algunas de sus principales fuerzas motoras –la ciberneticización, la *quimización* y el desarrollo de lo que denomina *principio automático*–⁷ ni en la predicción del papel central que estaba llamada a jugar la ciencia co-

⁶ Richta, R., *La civilización en la encrucijada*, Madrid, Ayuso, 1974, p. 33.

⁷ En nota de pie de página lo definía de la siguiente manera: “No utilizamos el término ‘principio automático’ en el sentido estrecho de automatismo parcial de las construcciones mecánicas; éste es sólo un componente de los cambios actuales de la producción. Lo utilizamos en el sen-

El mundo del trabajo

mo fuerza de desarrollo. Efectivamente, el tiempo que siguió mostró cómo iba ocurriendo esa revolución. Cómo la automatización, la robotización y la informatización colonizaron el mundo de la producción en prácticamente todas sus facetas, así como el de su organización, gestión, administración, comando y control. Cómo el proceso fue integral, incluyendo una variadísima gama de actividades [no solamente aquellas vinculadas a la producción fabril]. Y cómo el desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología se convirtió en una de las llaves de cualquier aspiración al desarrollo futuro.

El mundo del trabajo, a su vez, sufrió también sustanciales transformaciones. En todo el orbe capitalista es completamente notoria ya una señalada tendencia al descenso del nivel de empleo. También en este campo las consideraciones de Richta resultaron anticipatorias: "En el periodo de la industrialización el aumento de la producción se acompañaba de un aumento del empleo en las ramas industriales en relación al resto de los empleos; en cambio, la revolución científico-técnica manifiesta, desde su comienzo, una tendencia opuesta: la producción crece sin que crezca la cantidad de trabajo utilizado en la producción directa; al contrario, *el trabajo tradicional en la producción directa decrece o se contrae* (hasta hoy lenta aunque constantemente) primero relativamente (en beneficio de la esfera 'no productiva') y, más tarde, de un modo absoluto".⁸ Efectivamente, la automatización sustituyó trabajo en la esfera directamente productiva y lo desplazó hacia el sector servicios. Hoy es notorio el incremento de puestos de trabajo en este ámbito, *vis a vis* lo que ocurría en otros períodos.⁹ Pero aun así, los niveles de empleo han

tido amplio de la palabra; designamos al conjunto de los cambios tecnológicos y a la aparición de nuevas materias primas y de nuevas fuentes de energía, de tal manera que exprese, también, el cambio fundamental: la eliminación del hombre de la producción directa". Véase *op. cit.*, p. 38, nota 10.

⁸ *Ibid.*, pp. 46-47.

⁹ No debe perderse de vista que también en el sector servicios hicieron su aparición la informatización y la automatización. Ocurre, sin embargo,

caído en términos absolutos y las altas tasas de desempleo campean por doquier.¹⁰

Este proceso es acompañado por una tendencia a la precarización de las relaciones laborales y a la segmentación de la fuerza de trabajo, lo que conduce a una heterogeneización "por abajo", de las sociedades.¹¹ Y por una tendencia al descenso de los niveles de las remuneraciones, de la que sólo escapan los que integran el quintil superior en la escala correspondiente.¹²

Bajo estas condiciones las sociedades están viviendo una verdadera *metamorfosis*, uno de cuyos rasgos más salientes es la *exclusión*. Según Robert Castel –uno de los más lúcidos analistas de este fenómeno– el examen de esta problemática en busca de explicación conduce inevitablemente hacia el mundo del trabajo.

Lo determinante del proceso –afirma– es el hecho de que el trabajo deja de ser el 'gran integrador'. Se trata de un proceso de descolgamiento, de desestabilización de los estables, de vulnerabilización de posiciones antes seguras... Exclusión o disgregación son el efecto de una conmoción general cuyas causas se hallan en el trabajo y su modo de organización actual.¹³

En su opinión, Occidente, durante el siglo xx, había ido constituyendo una "socialidad" muy especial alrededor del mundo del trabajo, única en todo su decurso histórico. Alrededor del salario, de las relaciones laborales, de la asis-

que han crecido ramas tradicionales del sector (turismo, hotelería, vgr.) y han aparecido actividades nuevas.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Petrella, R. (Grupo de Lisboa), *Los límites de la competitividad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/Sudamericana, 1966, pp. 74 y ss.

¹¹ Este proceso fue tempranamente advertido, en la Argentina, por Juan Villarreal, que trabajó la problemática de lo que denominó la *fragmentación de las capas subalternas*. Véase su artículo "Los hilos sociales del poder", en Jozami, E., Paz, P. y Villarreal, J., *Crisis de la dictadura argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985, pp. 245 y ss.

¹² Véase, por ejemplo, Thurow, L., *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires, J. Vergara, 1996, pp. 35 y ss.

¹³ "Entrevista a Robert Castel", en *La Ciudad Futura*-Documentos de Trabajo, Buenos Aires, junio de 1996, p. 10.

tencia al trabajador y a su familia, se fue constituyendo una red de protección y de seguridad, como nunca antes había ocurrido. Es esta clase de configuración social la que se encuentra hoy conmocionada. Dicha red de protección y seguridad se halla en el centro de una tormenta que se empecina en reconducir al trabajo (a la capacidad de trabajo) a la condición de mera mercancía, de bien transable bajo las mismas condiciones que cualquier otro de los que se ofrecen en el mercado. Con razón sostiene que, por motivos que empiezan a ser conocidos, como la internacionalización del mercado y las exigencias de competitividad, el trabajo se ha vuelto el blanco principal de una política de reducción de costos y de maximización de su eficacia productiva, cuya palabra de toque es flexibilidad.¹⁴

Ahora bien, esta regresión que padece el mundo del trabajo es sólo una faceta o una expresión de su descentramiento respecto de la vida social. *El trabajo está dejando de ser uno de los ejes fundamentales sobre los cuales se estructura la vida en sociedad*, como la historia de la humanidad muestra que hasta ahora ha sido. La tendencia ya señalada hacia el descenso de los niveles de empleo sumada al hecho del aumento de la población vieja (o de "tercera edad", como se dice ahora) está conduciendo a que se produzca una significativa alteración de las proporciones entre ocupados y no ocupados, en la población de las sociedades. Completa el cuadro la precarización de las relaciones laborales que afecta a la adelgazada porción de los que sí trabajan.

Demás está decir que esta metamorfosis está produciendo impactos profundísimos sobre diversos aspectos de la vida social: en la familia, en la cultura, en el plano de los valores, en las formas de la política, etcétera.

La globalización económica

La globalización económica, por su parte, fenómeno de larga y larvada incubación, hizo eclosión tras el derrumbe soviético. Si bien muchos de sus rasgos característicos eran perceptibles con anterioridad a 1989, la puja entre

¹⁴ Véase "La cuestión social en el fin de siglo", *Ciencias Sociales* (Boletín informativo de la Facultad de Ciencias Sociales [UBA], No. 28, Buenos Aires, noviembre de 1996, p.19.

modelos excluyentes –el capitalista y el comunista– sostenida sobre lo que se denominó el “equilibrio del terror” (la paridad nuclear entre los Estados Unidos y la entonces Unión Soviética), funcionó como muro de contención a su despliegue.

Con posterioridad a su xx Congreso, el Partido Comunista de la Unión Soviética sintetizó en las consignas “coexistencia pacífica” y “derrota económica del imperialismo” (así denominaba al Mundo Occidental encabezado por los Estados Unidos) sus objetivos estratégicos. Como se sabe, afortunadamente primó una coexistencia pacífica que fue capaz de contener la amenaza de un holocausto nuclear. Pero la pretensión soviética de que el sistema económico comunista superase al capitalista resultó ilusoria. La economía comunista fue derrotada por la capitalista, constituyéndose esta derrota en una de las causas principales –si no la principal– del derrumbe soviético.

Como no podía ser de otra manera, el éxito capitalista abrió definitivamente las puertas al desarrollo de las tendencias hacia la globalización que el propio sistema contenía en su interior. Despojada de sus *sobredeterminaciones militares* y/o de seguridad, aquélla comenzó un despliegue arrollador.

En términos generales puede decirse que la globalización es un fenómeno pluridimensional, es decir que compromete a una multitud de dimensiones de la vida social, y que tiene por escenario al mundo. En consonancia con ello, su conceptualización se ha abordado desde diversas disciplinas, dando como resultado distintos conceptos o denominaciones: “aldea global”, “economía mundo”, “nueva Babel”, “fábrica global” o aun “*shopping center* global”. Con buen criterio, Octavio Ianni ha revisado buena parte de estas categorías denominándolas *metáforas* de la globalización.¹⁵ Metáforas, en su pleno sentido literario: imágenes que descubren sentidos o significaciones de algo, va-

¹⁵ Véase su artículo “Metáforas de la globalización”, en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 2, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1995.

liéndose de elementos *prima facie* ajenos a aquello a lo que están referidos.

En su dimensión económica, la globalización puede ser entendida como una nueva fase de expansión del sistema capitalista (que ha venido desenvolviéndose desde su primigenio estadio libreconcurrencista). A los efectos de este trabajo puede sumariamente caracterizarse de la siguiente manera:

- * Tendencia a la apertura de los sistemas económicos nacionales (y de sus respectivos mercados) y, por lo tanto, disminución o cese de políticas estatales reguladoras y/o proteccionistas.
- * Notorio aumento del comercio internacional.
- * Expansión de los mercados financieros.
- * Reorganización espacial de la producción e interpenetración de las industrias a través (y no obstante) de las fronteras nacionales.
- * Incremento de la movilidad internacional de los factores de producción.
- * Búsqueda permanente de la ventaja comparativa y de la competitividad.
- * Prioridad de la innovación tecnológica.
- * Aparición de elevadas tasas de desempleo.
- * Descenso de los niveles históricos de remuneración de la fuerza de trabajo.

Y como resultado de todo lo anterior:

- * Aumento de la interdependencia entre países o economías diferentes, y
- * Consolidación de una definida tendencia a la formación de polos económicos regionales.¹⁶

¹⁶ El citado Petrella propone los tres siguientes rubros, como motores de la globalización: liberalización, privatización y desregulación. Véase *op. cit.*, pp. 66 y ss.

3. *Dinámica perversa, dinámica inmensa*

Es perfectamente plausible establecer una conexión entre las exigencias económicas de la globalización y la metamorfosis de las sociedades. Las transformaciones en el mundo del trabajo y los requerimientos de reforma del estado funcionarían como bisagras que articularían una con otra. Las interacciones entre todas estas dimensiones podrían, entre otras alternativas, esquematizarse como sigue.

La disminución de los costos y el incremento de las ganancias, en un contexto de propiedad privada, libertad de mercado y libre iniciativa de los agentes económicos, continúa siendo el núcleo motor del sistema capitalista. La liberalización, apertura, competitividad superlativa y desregulación son los rasgos que perfilan en la actualidad aquellos principios fundantes.

Mirados desde una estricta lógica económica, dos consecuencias de la vigencia de los rasgos mencionados resultan funciones de la necesidad de disminuir costos: el descenso de los costos laborales y el descenso del costo estatal, en lo referido al mantenimiento de redes de seguridad social.¹⁷

Sobre el descenso del costo de la fuerza de trabajo incide especialmente la automatización. El reemplazo de hombres por máquinas en una escala muy amplia genera un descalabro en el mercado de trabajo: la demanda de las empresas es cada vez menor, abanicos enteros de calificaciones laborales se convierten súbitamente en inservibles (o poco menos), la mayor movilidad de los factores productivos alienta la reorganización espacial de la producción según lógicas de firma que no reparan en sus viejos empleados u operarios, etcétera.

Simultáneamente opera la reforma del estado, algunos de cuyos rasgos son: la disminución o aun el abandono de

¹⁷ Benjamin Coriat ha llamado razonablemente la atención sobre los aspectos *no costo* –oferta de servicios complementarios, investigación y desarrollo, mejora de la logística, etc.– de la competitividad capitalista actual. Véase *Los desafíos de la competitividad*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, 1997.

Reforma del estado

políticas sociales, la reducción del sostén y/o defensa de estructuras de seguridad o de solidaridad, el no sostenimiento de legislaciones defensivas del mundo del trabajo, etc. Esto es lo que, según se ha visto más arriba, Castel llamaba descolgamiento o desestabilización de los estables o, aun, vulnerabilización, exclusión y disgregación. Desde una óptica parecida Pierre Rosanvallon, otro fino analista de esta problemática, sostiene que desde el comienzo de la década de los noventa se asistirá a una nueva fase de la crisis –probablemente terminal– de lo que él denomina “estado providencia”.

Más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las disfunciones siempre penosas de los aparatos –dice, refiriéndose desde luego al estado– lo que se puso en tela de juicio fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales. El problema es ahora de orden filosófico.¹⁸

Es decir, la desestructuración de un estado originariamente inclinado a la protección social, a proveer seguridad, a resguardar marcos normativos defensores del mundo del trabajo, habría alcanzado ya el plano de los principios. Habría escalado hasta una discusión sobre la naturaleza e incluso sobre la validez misma de la existencia de los derechos sociales.

¿Cómo conecta lo anterior con la necesidad de disminuir costos? La malla de seguridad referida al mundo del trabajo supone, para las empresas, costos laborales directos.¹⁹ Hay una proporción directa entre la extensión y la consistencia de dicha malla y los costos laborales. Pero, además, la malla general de protección social sustentada por el estado también implica un costo para las empresas, por la vía de los impuestos. Y aquí, de nuevo, la proporción es directa: mayor protección social significa mayor costo impositivo para las firmas.

¹⁸ *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial, 1995, p. 8. Véase asimismo pp. 27 y ss. y pp. 105 y ss.

¹⁹ Estos costos no son sólo salariales. Incluyen también lo que en la Argentina suelen denominarse “cargas sociales”: aportes jubilatorios y previsionales de diverso tipo, que corren por cuenta de las empresas.

La economía globalizada, al dotar de mayor libertad de movimientos a los factores de la producción, ha incorporado fuertemente la consideración de los costos laborales y de la presión impositiva entre los elementos más significativos para la toma de decisiones en materia de radicación de inversiones, por parte de las empresas.²⁰ Esta dura realidad –que, por ejemplo, la Argentina viene experimentando en carne propia a raíz de su competencia con el Brasil por conseguir inversiones– es la más concreta expresión de la conexión que existiría entre las exigencias de la globalización económica y la metamorfosis de las sociedades.

Un extraño matrimonio ha venido estableciéndose entre éxito económico, por un lado, y desestructuración, exclusión y disgregación social, por el otro, en particular en las sociedades de Occidente. Una *dinámica perversa* se abre camino por doquier. Las exigencias económicas son poco menos que implacables y las consecuencias sociales alarmantemente lesivas. De aquí la perversión de un movimiento que parece no poder detenerse. Hasta países con economías saludables y una firme tradición de protección y/o previsión social, como Alemania y Francia, tambalean (en este último plano, se entiende). Se ven confrontados al desafío de mantener sus instituciones laborales y sus mallas (o sistemas) de protección y correr el riesgo de perder, a mediano plazo, el tren, en su capacidad de competencia con las otras potencias, o modificarlas para poder continuar en carrera. Alemania ha encontrado algunos atajos. Por ejemplo, algunas compañías químicas y farmacéuticas alemanas han desplazado sus investigaciones en biotecnología hacia los Estados Unidos (Boston), con el objeto de

**La dinámica
economía-
sociedad**

²⁰ Lester Thurow lo ha planteado de la siguiente manera: "En vista de que las actividades económicas capitalistas emigran a los lugares con menos regulaciones y las más bajas cargas sociales, los gobiernos nacionales ahora están compitiendo entre sí por dichas actividades, tanto como los estados norteamericanos compiten para persuadir a las empresas comerciales de que se instalen en su jurisdicción. En una economía global, cuando una nación tiene altos impuestos y gastos sociales, digamos Suecia, las empresas simplemente se trasladan a las sociedades con más bajos impuestos y servicios sociales...". Véase *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires, Vergara, 1996, p. 143.

La localización

eludir las costosas regulaciones vernáculas sobre tecnología. Algo parecido, pero referido a la fabricación de automóviles, han hecho las empresas Mercedes Benz y BMW.²¹ Pero este no parece ser un camino suficiente.

Se dice también que la de la globalización es una dinámica *inmensa*. Que en realidad actúan, simultáneamente, fuerzas globalizadoras y fuerzas localizantes. Y más aún, que son interactivas: que cada incremento de la globalización tiende a causar un incremento de la localización y viceversa.²² En un mismo sentido se ha hablado, también, de fuerzas centrifugas y fuerzas centrípetas de la globalización.²³ Las primeras estarían desencadenadas, predominantemente pero no exclusivamente, por la dinámica económica. Mientras que las segundas –también predominantemente aunque no exclusivamente– lo estarían por dinámicas sociales, políticas y culturales. Rosenau, con la intención no de simplificar el fenómeno de la fragmentación sino de subrayar una de sus características, anota:

A medida que las personas y organizaciones experimentan la pérdida de autonomía que acompaña la globalización, buscan proteger sus intereses y alcanzar cierta tranquilidad anímica, volviéndose hacia los grupos más inmediatos en los que están concernidas.²⁴

Motivada, en parte al menos, por lo anterior emerge o se afianza esa realidad localizada, particularista, parroquial casi (si se la compara con la globalización) y/o inmediata que se expresa en la fragmentación. Ejemplos hay decenas: la Liga del Norte italiana, los movimientos nacional-regionales españoles y franceses, el renacimiento de las lenguas regionales, el retorno del culto religioso, el comarquismo o aun el comunitarismo hasta barrial que campea

²¹ Lester Thurow, *op. cit.*, pp 142-143.

²² Véase James Rosenau, "Globalizador/localizante: las nuevas dimensiones de la seguridad", en *Diálogo y seguridad*, No. 2, noviembre de 1995, Caracas, p. 22. Este autor propone la expresión *fragmegración* para dar cuenta de ese movimiento simultáneamente globalizador/localizante que conceptualiza.

²³ Véase, por ejemplo, Celso Lafer, "Brasil y el nuevo escenario mundial", en *Archivos del Presente*, No. 3, Buenos Aires, pp. 65 y ss.

²⁴ James Rosenau, *op. cit.*, p. 18.

en estos tiempos, el racismo, las cofradías musicales y/o de estilo de vida (rockeros, *skinheads*, etc.) entre otros.

Vista así, la dinámica de la "fragmegración" es efectivamente inmensa. Tanto más si se incorporan los aspectos políticos y los culturales –y no sólo los económicos– al examen de la globalización.²⁵ Debe, empero, tenerse precaución. Sin perjuicio de reconocer que hay autores dispuestos a proponer alguna forma de relacionamiento causal más o menos fuerte entre lo global y lo fragmentario –sin ir más lejos, el propio Rosenau– este escrito propone una recuperación laxa del concepto de dinámica inmensa. Mencionar la inmensidad de un dinamismo, en un sentido laxo, significa prácticamente lo mismo que decir cambio civilizatorio. Va de suyo que éste no puede sino desplegarse en innumerables direcciones. La simultaneidad de ambos procesos es fácilmente discernible. En cambio, su relacionamiento causal, que debe ser construido –como siempre– con todo rigor, se torna más problemático debido precisamente al rasgo de inmensidad. En consecuencia, es preferible comportarse prudentemente, tal como ya se señaló en el apartado inicial de este escrito.

La conformación de un escenario global pero también fragmentado impacta sobre el plano de los actores sociales. En el pasado, los actores principales eran de naturaleza nacional, tanto en el terreno internacional, cuanto en el vernáculo. En el plano internacional actuaban centralmente los estados nacionales; en el doméstico: partidos, sindicatos, fuerzas armadas, etc. También se destacaban, en ambos terrenos y sobre todo en el plano económico, actores de naturaleza transnacional. Hoy es perceptible la presencia de una compleja trama tejida por actores nacionales, transnacionales y subnacionales tanto en el plano internacional cuanto en el doméstico. Ésta es una realidad nueva que conviene, también, no perder de vista.

Los actores sociales

²⁵ Sobre estos temas han trabajado interesantemente Octavio Ianni y Renato Ortiz. Del primero puede consultarse con provecho *A Sociedade Global*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995. Del segundo, *Otro Territorio*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

4. Transformaciones en el sistema internacional

El estallido de la Unión Soviética significó el fin de la bipolaridad existente hasta entonces. A raíz de ello, en el campo occidental, los países que lo integraban dejaron de privilegiar los requerimientos de una alianza militar estratégica frente a eventuales diferencias o desinteligencias en el plano económico.

Durante el periodo de la bipolaridad ambas problemáticas habían estado enganchadas. El Mundo Occidental defendía un tipo de modelo económico y se daba a sí mismo seguridad a partir de una política de alianzas que vinculaba a los principales países que lo componían. El Mundo Comunista procuraba hacer lo mismo (aun cuando existían desinteligencias profundas entre la ex Unión Soviética y China). La virtual desaparición del Mundo Comunista –por lo menos de esa principal porción que encabezaba la ex Unión Soviética– vino a cambiar las cosas, pues vació de sentido la articulación de seguridad y economía occidental.

Fin de la bipolaridad

Desde luego, desapareció la bipolaridad que había estructurado las relaciones internacionales desde la posguerra. Sin embargo, no sobrevino un mundo “unipolar”;²⁶ justamente una de las primeras consecuencias que acarreó el desarrollo del proceso de globalización fue la desarticulación entre las problemáticas económica y militar (o de seguridad) en el mundo. Los Estados Unidos quedaron como la única superpotencia militar. Pero el desarrollo de la globalización catapultó a tres superpotencias económicas: de nuevo los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Se puede hablar, en consecuencia, de una “unipolaridad” militar pero de una multipolaridad económica.

La lógica amigo-enemigo que rigió todo ese periodo, haciendo de la seguridad un asunto central, perdió vigencia. Y sobrevino un desplazamiento desde la confrontación militar entre sistemas alternativos y mutuamente excluyentes ha-

²⁶ En rigor, no existe la unipolaridad. El concepto de polaridad supone siempre la existencia de, por lo menos, dos polos. Aquí se usa la expresión “unipolar” encomillada, en un sentido figurado.

cia la competencia económica entre países con modelos afines. Es que la lógica de la globalización vino a colocar un complejo juego de cooperación/competencia en el interior del otrora más cohesionado Mundo Occidental. El incremento de la interdependencia económica –productiva, financiera, comercial– entre los distintos países hace que sus economías individuales se necesiten reciprocamente cada vez más. Pero al mismo tiempo, la competencia se hace cada vez más exigente entre ellos. Una comparación que se usa a menudo para dar cuenta de este nuevo estado de cosas está referida a las competencias deportivas. Thurow, por ejemplo, usa la del fútbol:

A pesar de su ingrediente competitivo –el deseo de vencer– el fútbol tiene también un ingrediente cooperativo. Todos tienen que coincidir en las reglas del juego, los árbitros y el modo de dividir los resultados. Es posible que uno desee vencer, pero al mismo tiempo conserve la amistad durante el juego y después.²⁷ dice.

Su imagen es, tal vez, un poco suave. Como él mismo se ha encargado de advertir en el subtítulo de su obra, la competencia es durísima: *head to head*. Pero la comparación es útil.

Estas sustanciales mudanzas, como no puede ser de otra manera, han producido un completo cambio de la naturaleza de los conflictos, de las percepciones de amenaza, de las formas de asociación entre países, de los alineamientos entre los mismos y de su forma de intervenir en asuntos de política internacional. Un ejemplo entre varios posibles es el cambio asumido por los Estados Unidos en lo relativo a su papel como preservador del orden mundial y/o de los equilibrios regionales de poder. En la actualidad, su compromiso en este plano –su rol de “policía del mundo”, como a veces se lo identifica– es sustancialmente menor que en el pasado inmediato. Abatida la bipolaridad, su desempeño es, comparativamente, módico. Sencillamente, hoy tiene otros asuntos que defender o de que

²⁷ Thurow, L., *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara, 1996, p. 45.

preocuparse. Otras prioridades. (Este descompromiso de los Estados Unidos conlleva un incremento de los márgenes de libertad para el conflicto en el contexto internacional. Una situación como la de los Balcanes, por ejemplo, no hubiera sido admisible en la época de la bipolaridad. Sin embargo, la globalización plantea requerimientos de confiabilidad y previsibilidad que funcionan como disciplinadores. Ningún país con pretensiones de pertenecer al "club de la globalización" puede darse el lujo de tener comportamientos sospechosos o erráticos. Se volverá sobre esto más adelante.)

5. Globalización y regionalización

La globalización económica ha promovido una tendencia a la formación de polos económicos regionales. Como es bien sabido, la formación de bloques fue un fenómeno presente en el periodo de la bipolaridad. De modo que en este caso no cabe hablar sino de una continuidad. Merece destacarse, no obstante, la preponderancia económica de su basamento actual: la coordinación y/o compatibilización, entre los asociados, de políticas macroeconómicas, monetarias, fiscales, comerciales, etc. suelen ser sus principales objetivos. (A diferencia del pasado, cuando lo que argamasaba la unión era una malla de seguridad militar.)

Los polos regionales

Un rápido vistazo a la realidad en curso hoy muestra que esta formación de polos regionales tiende a producirse en las áreas en que se localizan las superpotencias económicas: América del Norte, Europa y la Cuenca del Pacífico, aunque no exclusivamente.

Bajo el atento monitoreo de los Estados Unidos, en 1994 culminó exitosamente el Tratado de Libre Comercio (TLC) que asoció a ese país con Canadá y México. Más recientemente y bajo patrocinio también de los Estados Unidos, fue echada a andar la iniciativa de constituir una Asociación de Libre Comercio Americana (ALCA), que reúna a todos los países del continente. La Comunidad Económica Europea (CEE) continúa su ya añejo proceso de integración, bien que ahora interpelada por la "apertura" oriental. Alemania se ve confrontada a la necesidad de incorporar a

la ex Alemania del Este, lo que le depara dificultades de diverso tipo. Del mismo modo, el conjunto de la Comunidad debe enfrentar el desafío de trabajar para incorporar a los países que otrora integraban el bloque comunista (República Checa, Polonia, Eslovaquia, Hungría, etc.). Ningún esfuerzo en ese sentido, empero, resultará a la postre no recompensado. Con más de 800 millones de almas para constituir un mercado, una estructura productiva de primerísima línea, buenos niveles históricos de remuneración y de instrucción, y una sólida experiencia integrativa previa, la Comunidad parece llamada a ocupar un lugar de preponderancia aún mayor que el que ya tiene, en el futuro próximo.²⁸

La Cuenca del Pacífico se presenta, en cambio, con menores realizaciones en este plano. No obstante constituir el *hábitat* del Japón y de los "Tigres Asiáticos", existe sólo una iniciativa en curso: la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC).

Se constituyó en 1994, con la participación de Australia, Brunei, Canadá, China, Singapur, Corea del Sur, los Estados Unidos, Taiwán, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papúa-Guinea y Tailandia. Tanto por su amplitud como por su diversidad —es evidente la sustancial distancia que separa hoy a los Estados Unidos de Papúa-Guinea, por caso—, probablemente enfrente severas dificultades para alcanzar su cometido: constituir una zona de libre comercio para el año 2020. Es una iniciativa ambiciosa pero de concreción dudosa.

Existen, asimismo, experiencias que se podría denominar de "regionalización periférica". Una de ellas es Mercosur. Otra, la Asociación de Naciones del Sudoeste Asiático (ASEAN), protagonizada por Brunei, Singapur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

Más allá de las enormes dificultades de compatibiliza-

**Regionalización
periférica**

²⁸ En la opinión de Thurow, una Europa integrada está llamada a convertirse en la primera potencia mundial, en el siglo XXI. Véase *El futuro del capitalismo*, cit., pp. 138-139.

ción, coordinación, compaginación de intereses, etc. que presentan todas estas iniciativas, las orienta una lógica no demasiado complicada. Un principio básico rector sería el siguiente: todos los miembros deben obtener mayor beneficio del hecho de pertenecer a la asociación que de su permanencia afuera de la misma. Las relaciones económicas deberán ser fluidas dentro del bloque y el comercio tenderá a ser más libre en su interior.

Sin desconocer que en la actualidad los flujos comerciales mayores se producen entre los países de mayor desarrollo relativo, con independencia de la región en la que estén localizados, no es improbable que el futuro nos depare una presencia cada vez mayor del comercio –y de otros flujos e intercambios– dentro de cada polo y una tendencia a administrar el comercio –y los otros flujos– interpolos.²⁹

La incorporación a los polos, por otra parte, no es ni será un regalo del cielo. Cada país debe o deberá ganarse su lugar bajo el sol de la regionalización. Para los países menos desarrollados incorporarse a los circuitos comerciales de los más desarrollados puede resultar un privilegio, para cuyo ejercicio deben estar adecuadamente preparados.³⁰

6. Globalización y disminución de la autoridad de los estados

La globalización económica trae aparejada una disminución de la autoridad de los estados y, en consecuencia, un adelgazamiento del principio de soberanía estatal. Es ya prácticamente indiscutible el hecho de que la revigorización a escala planetaria de la libre empresa y de la libertad de comercio ha disminuido los recursos tradicionales de control económico por parte de los estados. Viendo lo mismo pero desde otro ángulo, puede decirse que afirmar que la globalización económica supone un incremento de la capacidad de movimiento internacional de los factores

²⁹ Véase Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI*, cit., p. 96, y *El futuro del capitalismo*, cit., p. 134.

³⁰ El fracaso inicial de México en el Tratado de Libre Comercio puede, quizá, ser considerado una muestra de dicha no preparación adecuada.

de la producción y demanda un compromiso de desregulación, implica reconocer implícitamente que los estados han perdido autoridad: su competencia y efectividad para controlar actividades económicas en su propio territorio ha disminuido.

Esta tendencia a que se reduzcan la competencia y efectividad de los estados significa, también, que sus fronteras se convierten en "más porosas y menos significativas".³¹ De este modo el territorio, habitualmente considerado un rasgo esencial de la definición de estado,³² empieza a convertirse en una figura evanescente. Desde una pura lógica económica se ponen en cuestión los otrora estrechos vínculos entre territorialidad y estado y ha comenzado a hablarse de una tendencia a la *desterritorialización*.³³

Desterritorialización

No puede dejar de mencionarse, asimismo, con referencia a los países en vías de desarrollo, la vulnerabilidad externa que ha dejado el fenómeno del endeudamiento externo y una de sus secuelas más evidentes: el monitoreo por parte de las agencias internacionales de financiamiento, al que han quedado sujetos.³⁴ Esto también significa disminución de la autoridad de los estados (y del principio de soberanía estatal).

Por otra parte, la disfuncionalidad y crisis del estado de bienestar y el avance de reformas refundacionales de aquél, y el desarrollo de la metamorfosis de las sociedades —con su consecuencia de vulneración de los otrora estables y de exclusión social— golpea sobre las formas de relación

³¹ J. Rosenau, *op. cit.*, p. 25.

³² Una de las más consideradas definiciones de estado es la siguiente, propuesta por Max Weber: "Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto de "territorio" es esencial a la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima", en *Economía y Sociedad*, t. II, México, FCE, 1964, p. 1.056.

³³ Véase, por ejemplo, O. Ianni, *A sociedade global*, cit., pp. 89 y ss. y R. Ortiz, *Otro territorio*, cit., pp. 47 y ss.

³⁴ El Brasil, que se ha negado a firmar acuerdos con el Fondo Monetario Internacional en el plano financiero, ha quedado afuera de ese monitoreo. Pero los esfuerzos que debe hacer para mantener la autonomía que ha alcanzado hablan también, por sí mismos, de los problemas surgidos en este terreno.

La globalización cultural

de los individuos con la política y con el propio estado. Y golpea mal. Crecen la disconformidad, el desapego, el delito y la anomia. De donde se desprende otra vía que conduce a la disminución de la autoridad de los estados.

Ahora bien, la globalización en sus dimensiones cultural, social y política alimenta la desterritorialización, desde otras vertientes. La globalización cultural, por ejemplo, provoca nuevos tipos de desarraigo. En la opinión del recién citado Renato Ortiz, por ejemplo, "la globalización provoca un tipo de desarraigo de los segmentos económicos y culturales elevados respecto de las sociedades nacionales, integrándolos a una totalidad que los distancia de los grupos sociales más pobres, marginales al mercado de trabajo y al consumo".³⁵ La mundialización de los automóviles, los Mac Donalds, los *shopping centers*, la cosmopolitividad que sugieren la semejanza de los aeropuertos, la uniformidad de las cadenas internacionales de hoteles, el consumo virtualmente simultáneo de los mismos productos culturales (la CNN o películas y libros, por ejemplo) serían expresiones de un cierto tipo de desarraigo e incidirían, también, sobre la desterritorialización.

Todos los fenómenos hasta aquí reseñados coincidirían en el mismo resultado: la disminución de la autoridad de los estados y la erosión del principio de soberanía estatal. Hacer énfasis sobre estos asuntos –la mayoría de los cuales se hallan en proceso de desenvolvimiento sin haberse desplegado aún de un modo suficiente, lo que inhibe la formulación de proposiciones definitivas– no debe hacer perder de vista que "los estados continúan siendo los actores principales en el escenario global",³⁶ como señala Rosenau. No son los únicos actores de dicho escenario, ni presentan las características (y aun la fortaleza) del pasado inmediato. Pero de ninguna manera puede decirse que hayan sido relegados a papeles secundarios.

Con la globalización económica, el fuerte lazo mercado

³⁵ "Cultura, modernidad e identidades", *Nueva Sociedad*, No. 137, mayo-junio de 1955, Caracas, p. 21.

³⁶ *Ibid.*, p. 25

interno/estado, factor decisivo aunque no único en la formación y desarrollo de los estados nacionales en el pasado, se ha roto. Quizá debería decirse, mejor, que se ha modificado. Básicamente, porque esa realidad dura y compleja que se denominaba 'mercado interno' se ha debilitado como consecuencia, precisamente, de la globalización y de la regionalización. Ahora, los estados deben desempeñar algunas funciones nuevas y distintas (respecto a las cumplidas en el pasado). Les cabe una impropia tarea en materia de articulación de intereses, a raíz de la formación de los polos regionales. Y tienen una función decisiva en la administración de las relaciones intrabloques. La constitución de dichos bloques y, luego, su administración, demanda una labor paciente, delicada y trabajosa.

El relacionamiento interbloques o de los bloques como tales con países individuales extrabloques demanda, también, nuevas labores y nuevas responsabilidades a los estados. El relacionamiento del Mercosur con la Unión Europea, por ejemplo, motiva requerimientos directos a los respectivos estados de la Argentina y el Brasil. Del mismo modo que los requirió el proceso de negociaciones tendiente a la incorporación de Chile al Mercado Común del Sur.

7. Irreversibilidad y exigencias de la globalización

La globalización es irreversible. Como ha sido señalado ya, es un fenómeno multifacético que tiene por escenario el mundo. No es imposible que los estados o las sociedades que se propongan intervernir sobre aquél consigan resultados favorables por la vía de controlar o atenuar algunas de sus facetas o resultados. Pero el fenómeno, en términos generales, ha llegado para quedarse. Si alguna conclusión debe extraerse de lo anteriormente expuesto es precisamente la irreversibilidad de lo que ha venido a instalarse en este fin de siglo.

Los estados y/o las sociedades no están irremisiblemente obligados a incorporarse al desarrollo en curso. Pueden o no hacerlo. Vale decir que hay márgenes para una elección: el proceso no es ni mecánico, ni inevitable ni

uniforme. Pero entonces ¿por qué se lo califica de irreversible? Porque tiene ya una amplitud considerable, abarcando a prácticamente todas las economías significativas del planeta. Y porque está fundado sobre procesos profundos, acaecidos en aspectos fundamentales de la vida social, en los que parece haberse alcanzado ya un punto de no retorno.

Quienes –estados o sociedades, o, si se prefiere, actores nacionales y subnacionales–³⁷ no se incorporen deberán asumir el riesgo –y eventualmente el costo– de quedar al margen de una recomposición capitalista llamada a ser dominante en el mundo, en el tiempo por venir. Quienes sí lo hagan deberán definir los modos de esa incorporación y deberán, asimismo, satisfacer algunos requisitos.

Respecto de los modos de incorporación a la globalización en su dimensión estrictamente económica, tal como se ha mencionado arriba, existen márgenes de variabilidad. Entre las grandes potencias es, por ejemplo, perceptible que los Estados Unidos y el Japón han escogido modalidades diferentes.³⁸ Es evidente, también, que la Argentina, el Brasil y Chile no están procurando instalarse en ella de la misma manera. Existen en ellos distintas configuraciones en curso, tanto en el plano propiamente económico cuanto en el estatal.

Los requisitos de la globalización

Los que más arriba se han denominado requisitos, en cambio, son uniformes. Son condiciones que les son requeridas a los países o mercados (como también se los llama) *emergentes*. Es decir, países que emergen luego de un ajuste macroeconómico que ha producido una profunda reconversión de sus economías y de una drástica reforma del estado. Y también de un generalizado y, por lo común, desdichado proceso de descalabro de las relaciones socia-

³⁷ La no mención de los actores transnacionales resulta de dar por sentado que son actores típicos de la globalización. Aunque en este terreno es posible hilar fino: no todas las firmas transnacionales tienen las mismas políticas frente a la globalización ni a todas las acompaña el éxito.

³⁸ En el ya citado libro de Thurow, *La guerra del siglo XXI*, hay diversas menciones sobre el particular. Véanse pp. 36 y ss. pp. 137 y ss y pp. 156 y ss.

les. (Aunque de esto, quienes son proclives a utilizar el calificativo emergente hablan mucho menos, probablemente debido a su obvia disfuncionalidad.)³⁹

Estas condiciones tienen directa repercusión sobre el mundo de la política en sí mismo, sobre el diseño de políticas internas (económicas, estatales, etc.) y sobre la selección de políticas en los campos estratégico nacional y de las relaciones internacionales de los distintos países. De allí el interés que revisten para este trabajo. Se las puede agrupar en tres rubros: a) *confiabilidad*, b) *estabilidad* y c) *competitividad*. Y en ese orden se las examinará brevemente en lo que sigue.

Las condiciones de *confiabilidad* aluden a la credibilidad que un país despierta en los restantes, en especial en las potencias mayores. Esto es: en qué medida sus vías de desenvolvimiento, su desempeño y las formas de su organización social y política –entre otras dimensiones relevantes– lo tornan creíble a los ojos de los otros. Dentro del rubro confianza debe anotarse, también, la transparencia con que un país se presenta a la interacción internacional. En este caso, lo que se considera es su descifrabilidad, la mayor o menor posibilidad que ofrece para ser entendido. Lo que remite a un último aspecto en este plano: la previsibilidad. Ésta es una condición virtualmente indispensable para quedar contenido dentro de la dinámica de la globalización. La mayor interdependencia de las economías individuales demanda una suficiente capacidad de previsión puesto que lo que sucede en un lugar tiene inmediatas repercusiones en otro u otros. Fue, por ejemplo, el caso del “tequilazo” mexicano. Exigió a los Estados Unidos –el socio mayor del Tratado de Libre Comercio– inesperadas y perentorias iniciativas de ayuda (entre otras, la promesa del presidente Clinton de movilizar nada menos que 50.000 millones de dólares en créditos de salvamento, hecha prácticamente de un día para el otro). Y también re-

La confiabilidad

³⁹ En rigor, lo que se está sosteniendo es que una rearticulación de las relaciones estado/economía y estado/sociedad es prerrequisito de la globalización económica.

**La
estabilidad**

quirió medidas defensivas y/o precautorias en distintos países latinoamericanos.

Muy vinculado a todo lo anterior está el tema de la *estabilidad*. En este caso lo que se enfoca especialmente es la estabilidad económica y la política. Ambas son requisitos de la globalización económica. Escenarios de inestabilidad en ambos campos significan la renuencia de terceros países –o de los organismos internacionales– a alentar inversiones, facilitar flujos financieros, etcétera.

**La
competitividad**

Finalmente está la condición de la *competitividad*. En el contexto de apertura, liberalización, desregulación y privatización que se ha examinado precedentemente, la capacidad de competencia resulta fundamental. Como ha sido bien señalado por Bernardo Kosakoff, no se trata sólo de un atributo que debe ser desarrollado por las firmas individuales (es decir, los actores económicos individuales). Hay también una competitividad definible como sistémica, constituida por los

[...] innumerables aspectos que conforman el entorno de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico-tecnológico, la red de proveedores y subcontratistas, los sistemas de distribución y comercialización hasta los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etcétera).⁴⁰

En definitiva, estas exigencias de la globalización resultan condiciones para los países que procuran involucrarse con aquélla. Son prácticamente reaseguros o reglas de juego para todos aquellos que se incorporen a una dinámica regida por la competencia *head to head*, pero también por una creciente interdependencia.

Estos dos rasgos –competencia extrema e interdependencia– configuran un cuadro que incorpora serios riesgos de inestabilidad al conjunto del sistema. En efecto, la interdependencia favorece la transmisión de influencias, tanto favorables como desfavorables, entre diversos puntos de la trama global. La competencia extrema, irrestricta,

⁴⁰ Kosakoff, B., *Los límites de la competitividad*, Buenos Aires, Alianza, 1993, p. 58.

por su parte, tal como funciona hoy en día, tiende a producir ganadores y perdedores *netos*. De manera que recurrentemente hay vientos tanto benéficos como desfavorables, que viajan con bastante libertad a través del entramado global. Cuando prevalecen los segundos, se pone de manifiesto un rasgo de inestabilidad, que –en rigor– no es circunstancial sino sistémico. Después de todo, como se ha visto en el pasado con la crisis del treinta, la famosa “mano invisible” del mercado es falible. Así, las dificultades se transmiten por los circuitos de la interdependencia, impactando más fácilmente en los puntos débiles del conjunto, que en los fuertes. (Nuevamente vale aquí el ejemplo del llamado “efecto tequila”).

II. Globalización y política

El mundo atraviesa, según se ha afirmado precedentemente, una época de mudanza civilizatoria. También se ha sostenido anteriormente que la globalización económica y la metamorfosis de las sociedades se articulan a partir de una crucial transformación en el ámbito del trabajo y de unos virtualmente ineludibles requerimientos de reforma del estado. Bajo estas condiciones, decisivamente removedoras, el universo de la política –arena fundamental de intervención de la sociedad sobre sí misma– no puede menos que estar él mismo sometido a un proceso de puesta en entredicho y de cambio. Y, en efecto, se halla sujeto a reconfiguraciones y redefiniciones profundas, y convocado a responder a nuevos problemas y desafíos, muchos de ellos de una magnitud todavía poco imaginable.

En lo que sigue se procurará explorar algunos de esos cambios, redefiniciones y desafíos, con la mirada puesta especialmente en los “países emergentes” de América Latina. Como ya se ha anticipado, no se pretende, ni mucho menos, ninguna clase de explicación omnicompreensiva sino, simplemente, aportar al esbozo de una primera aproximación al modo en que se configuran algunas problemáticas políticas, en las nuevas condiciones señaladas.

*1. La fractura economía/sociedad
y la antinomia competitividad-inclusión*

Comenzando por lo más general, puede señalarse que lo que más arriba se denominó "dinámica perversa" ha venido a colocar un verdadero dilema. Es decir, un problema de solución incierta, cuyas alternativas de respuesta son todas insuficientes. El desenvolvimiento económico –en el contexto puesto por la globalización económica– ha venido acompañado por un proceso de desestructuración, exclusión y disgregación sociales, en prácticamente todos los países que aceptaron las nuevas reglas. Una cosa va con la otra. Como decíamos más arriba: las exigencias económicas son poco menos que implacables y las consecuencias sociales alarmantemente lesivas. Hay un evidente desacople entre dinámica económica y problemática social. Una fractura, cuyo sostenimiento en el tiempo no sería exagerado calificar de catastrófico.

Competitividad vs. inclusión

Expresado esquemáticamente, podría decirse que la exigencia de *competitividad* y la *exclusión* operan simultáneamente. Como ha señalado Coriat con crudeza, "la competitividad se vuelve un elemento clave para la supervivencia de las naciones".⁴¹ Nótese que este autor, inteligentemente crítico respecto de las nuevas realidades que engendra la globalización, reconoce que en los tiempos que corren la capacidad de competencia se asocia nada menos que a la supervivencia de los países. Y, en efecto, así es. La globalización, como se ha visto más arriba, por su propia dinámica impone una alta exigencia de competitividad. Tanto, que podría decirse sin más que la globalización es competencia. Tornarse competentes y permanecer como tales es un desafío constante para los países incorporados a los circuitos de aquella.

Por el lado de la exclusión puede afirmarse, a la vez, que se presenta como una problemática convertida prácticamente en un ingrediente estructural de las sociedades emergentes de la ruina del estado de bienestar y del avan-

⁴¹ Kosacoff, B., *Los límites de la competitividad*, cit., p. 11.

ce del orden globalizador. Dualización, descolgamiento, descalabro, desestructuración, insolidaridad, fragmentación, anomia, son algunos de los rasgos que se han utilizado precedentemente para describir a dichas sociedades.

La cuestión puede observarse desde un ángulo completamente inverso respecto del anterior, encontrándose que las consecuencias que se perciben desde este *mirador* son semejantes a las mencionadas arriba. En efecto, un análisis efectuado desde la problemática de la inclusión revela que ésta produce una disminución de la capacidad de competencia.

Tal como se ha visto precedentemente, el mantenimiento de una legislación laboral de avanzada y/o el sostenimiento de una red estatal de protección social tienen un precio en términos de competitividad. La primera supone para las empresas costos laborales directos: aportes previsionales y jubilatorios de diverso tipo. Y para el estado implica también algún grado de compromiso colaborativo, que se financia por vía impositiva. Algo similar ocurre en el caso del sostenimiento de una amplia malla estatal de protección social.

De manera que existe en este campo una correlación directa: mayor protección social significa mayor costo laboral directo para las firmas, y también mayor colaboración estatal (lo que supone mayores costos impositivos para las empresas privadas). De aquí se deriva un ncto problema de competitividad. Los niveles de productividad económica de las sociedades nacionales que persistan en mantener mallas amplias y profundas de protección social, con el objeto de generar condiciones favorables a la inclusión social, deberán ser excepcionalmente altos. Y aun así, nada indica que podrán sostener exitosamente la competencia frente a otras sociedades nacionales que habiendo alcanzado altos niveles de productividad económica decidieran "achicar" sus redes de protección social.

Pero hay, además, otra cuestión decisiva en términos del problema de la inclusión social: el trabajo. La competitividad y la productividad reclaman hoy en día organizaciones productivas fuertemente ahorradoras de mano de obra. En este plano, la conclusión es obvia. Tendencial-

mente, estructuras productivas capital/intensivas, esto es, incorporadoras de mano de obra en una escala amplia, son poco compatibles con aquéllas (la competitividad y la productividad).

Así las cosas, la fractura entre dinámica económica y problemática social se presenta bajo la forma de una antinomia que enfrenta, por un lado, a la exigencia de competitividad que acarrea el tiempo que vivimos. Y, por el otro, los requerimientos de inclusión que constituyen la legítima aspiración de cualquiera que esté dispuesto a vivir en sociedad.

El dilema parece de hierro. El cierre de la fractura economía/sociedad o, puesto de una manera más gráfica, la superación de la antinomia competitividad/inclusión no parece factible de ser alcanzado por la vía de dejar librada la economía a su propia dinámica. Su lógica propia (natural, espontánea) no tiende, ni por asomo, a hacerla socialmente más inclusiva. Al revés, el descalabro del mundo del trabajo anuncia realidades probablemente inéditas en la historia de la humanidad. En las antípodas, tampoco parece factible que puedan alcanzarse nuevos compromisos de regulación político-estatal del orden económico, en el corto o mediano plazo, que ayuden a suturar la fractura economía/sociedad. Como se ha visto más arriba, la globalización se abre paso abatiendo, precisamente, los estados intervencionistas y sus facultades regulativas. Liberalización y desregulación es lo que el mercado le ha requerido al estado en los últimos lustros, por decirlo de esta manera.

2. Democracia y exclusión: problemas

El dilema presentado podría llegar a tener un principio de solución por la vía de la regulación: acortar la jornada de trabajo en procura de mayores oportunidades de empleo para las poblaciones en edad de trabajar, retomar políticas estatales de seguridad social, apuntalar decisiones de inversión de gran magnitud en el campo educativo, etc. Sólo que esta nueva instancia regulativa, cualquiera sea –en definitiva– su contenido sustancial, deberá fundarse en un

compromiso colectivo, porque implica reducciones de la capacidad de competencia tanto de los distintos países como de las firmas. Nadie puede arriesgarse a tomar decisiones unilaterales, pues seguramente quedaría en una posición desfavorable respecto de sus competidores. De modo que el retorno de algunas instancias de regulación sólo es imaginable a partir de un compromiso internacional que ligue a los distintos actores. Pero, hoy por hoy, está muy lejos de poder materializarse una posibilidad como la anterior. Es, apenas, una alternativa para el largo plazo.

Afinando un poco el análisis podría, quizá, distinguirse entre una capacidad de regulación político-estatal de orden social y una de orden económico. La primera operaría para subsanar dificultades como las apuntadas más arriba. La segunda lo haría para subsanar desequilibrios financieros, cambiarios, comerciales, etc., es decir, económicos en general. Quizá, como sucedió en ocasión de la crisis del treinta, los requerimientos emanados de este nivel, podrían hacer punta en el proceso de recuperar algún nivel de intervención estatal, que pueda ampliarse, luego, al campo social.

Sea como fuere, no debe perderse de vista que las élites dirigentes de los países más desarrollados han tendido a aceptar la globalización y se han diferenciado según el énfasis o la mayor o menor identificación colocados en uno u otro de los términos de la antinomia competitividad/inclusión. Puede, por ejemplo, contabilizarse de un lado el *thatcherismo* o las *reaganomics*. Y del otro, las diversas experiencias del socialismo europeo. Unos más devotos del mercado y los otros más preocupados por prestarle atención a los problemas sociales. Pero no obstante estas distinciones, puede inequívocamente afirmarse que en cualquier caso la llamada *agenda neo-liberal* ha permanecido vigente. El ordenamiento económico globalizado y su tendencia natural, espontánea, a rearticular las relaciones mercado/estado no ha sido puesto en cuestión.

Es éste el campo en el que cabe situar una cuestión relevante, referida a la vigencia y desarrollo de la democracia. Es evidente, por un lado, que ha debido y deberá cohabitar con la globalización. Lo que, por otro lado, signifi-

La regulación político- estatal

Los dilemas de la democracia

ca reconocer que ha estado y está llamada –quizá sería mejor decir condenada– a convivir con lo que más arriba se ha denominado la dinámica perversa. De donde resulta que el desenvolvimiento de la democracia política corre pareja con el despliegue de una cruda involución social. ¿Cuánta pobreza, cuánta exclusión es compatible con dicha democracia política? ¿En qué medida puede la democracia política colaborar en la superación de la fractura economía/sociedad? Estas preguntas no tienen aún respuestas definitivas. Y para el caso latinoamericano aumentan inquietudes comprensibles. No tanto porque evoken el temible fantasma de los golpes de estado, sino por favorecer formas espurias o devaluadas de aquélla. Volveré sobre este tema un poco más adelante. Ahora me parece pertinente colocar aquí otro problema.

¿Es posible un abordaje digamos individual de los problemas sociales? ¿Pueden los países individualmente, por decisión unilateral, abocarse a la construcción de una *democracia social* concomitante al desarrollo de la democracia política? ¿Pueden intentar superar la antinomia competitividad/inclusión desde sí mismos, mediante políticas que aminoren la competitividad? ¿Es posible acaso la democracia plena en un solo país? Más allá de cualquier disquisición teórica, la evidencia empírica informa que aún para el escenario europeo la respuesta es no. Éste es un dato duro, que aporta sustento, por un lado, a lo que se afirma sobre la vigencia de la agenda neoliberal y refuerza, por el otro, la previsión de que la apertura de una instancia regulativa sólo puede proceder de compromisos internacionales.

Si los problemas políticos que ha traído el divorcio entre economía y sociedad en los países del primer mundo son significativos y diversos –ejemplo de ellos es lo que Fitoussi y Rosanvallon denominan el “malestar francés”, en un trabajo reciente–,⁴² los que se presentan en América Latina lo son todavía más. Hay, en los países que la inte-

⁴² Véase Fitoussi, J. P. y Rosanvallon, P., *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 1997, pp. 11 y ss.

gran, una menor consistencia de cada término fracturado (economía y sociedad) y una histórica tendencia al acoplamiento dificultoso entre los mismos. Y aunque la región vive una saludable ola democratizadora, también es sabido que sus sistemas políticos padecen una histórica debilidad y/o fragilidad.

3. *La impotencia de la política*

El dilema que genera la antinomia competitividad/inclusión produce un efecto de *impotentización de la política*. La existencia de una dinámica perversa que tiene por escenario el mundo sobrepasa los universos políticos locales. Éstos, caracterizables como pequeños en comparación con aquella inmensidad, no alcanzan a elaborar y/o estructurar respuestas políticas de fondo. De donde se deriva el mencionado efecto: el mundo de la política sólo alcanza a elaborar respuestas incompletas, insuficientes y subordinadas (al mundo de la economía).

En principio, no resulta fácil imaginar respuestas de fondo en un contexto de primacía del mercado sobre el estado y de vigencia de la agenda neoliberal. Pero además, cualquier respuesta de fondo requiere estar estructurada a partir de compromisos colectivos, como se ha mencionado más arriba. Lo cual, bien mirado, es obvio: si la solución pasa por reinventar instancias regulativas para una economía globalizada, la aplicación de éstas deberá ser necesariamente global. Lo cual agrega una exigencia de universalidad a las respuestas políticas de fondo, que dista mucho de estar a la par con ese universo localista y pequeño, que se ha mencionado inmediatamente más arriba.

La primacía del mercado sobre el estado produce un impacto subordinizador y, aun, impotentizador de la política. En rigor, no otra cosa que la subordinación de la política a la economía se quiere significar mediante la expresión coloquial "primacía del mercado sobre el estado". Es posible desplegar esta problemática por lo menos sobre tres planos, a los efectos de examinarla con un poco más de detenimiento.

En primer lugar, dicha primacía está suponiendo -co-

**Política y
agenda
neoliberal**

mo ha sido señalado ya— una verdadera conmoción general de la sociedad, una *metamorfosis* que, a través del fuerte rasgo de exclusión que la caracteriza, impulsa procesos de descolgamiento, vulnerabilización y disgregación sociales. Esta nueva realidad en curso golpea negativamente sobre la relación de los individuos entre sí, con la política y con el propio estado. Produce disconformidad, insolidaridad, desarraigo, desintegración, inseguridad y anomia (entre otros males). Como se sabe, la sociedad es el sustento de la política, es esa realidad fundante que la hace posible. De modo que si la sociedad pierde cohesión o capacidad para integrar a sus miembros —que es precisamente aquello que la caracteriza como sociedad— el mundo de la política no puede menos que verse malamente afectado. La política no puede ir más allá del ámbito social que la genera. Llegado el caso, y como excepción, puede jugar un papel destacado o aun de vanguardia en un proceso de regeneración social, dado que es un espacio privilegiado de organización de la sociedad para intervenir sobre sí misma. Pero, por lo común, la voluntad política es tributaria de lo que a veces se llama “el peso de las cosas”.

La reducción de la esfera estatal

En segundo lugar, la primacía del mercado sobre el estado se refleja también en lo que más arriba se ha denominado disminución de la autoridad de los estados y adelgazamiento del principio de soberanía estatal. Es posible sostener, además, que dicha primacía supone un “achicamiento” del estado. Arena fundamental donde se desenvuelve la política, sostener que el estado se ha “achicado” implica reconocer que también lo ha hecho aquella. Es decir, que el espacio de la política se ha reducido y subordinado en relación con el del mercado/economía.

En tercer lugar, la confiabilidad, la estabilidad y la competitividad que reclaman los mercados globalizados constituyen otros tantos requerimientos prioritarios que la economía le formula al estado y a la política.

Por todas estas razones —entre las cuales la no aparición de respuestas de fondo a los desafíos de la globalización quizá sea la más relevante— se vive hoy una tendencia hacia la impotentización de la política. No es que sea

irreversible, pero pesa gravosamente, y de diversas maneras, sobre los desarrollos en curso.

4. Precarización de los sistemas políticos y devaluación de la democracia

Después de la globalización, nada es como era antes. Se transforma la economía, se metamorfosean –al decir de Castel– las sociedades, cambia el estado y el mundo de la política y se altera la esfera de las representaciones de la realidad (lo cual tiene, entre otros efectos, también un impacto sobre el mundo de la política). Los problemas de exclusión social, de dislocamiento, descolgamiento y fragmentación repercuten sobre el posicionamiento y condición sociales de los distintos actores sociales –y, por ende, sobre su naturaleza y calidad en tanto tales actores–, sobre sus percepciones y representaciones, y sobre sus formas de relacionarse con la política.

Por otra parte, simultáneamente cambia sustancialmente la naturaleza de los problemas a enfrentar. Algunas de estas transformaciones se han reseñado en los apartados precedentes (en diversos campos: la dimensión económica, la conflictualidad internacional, el estado, la problemática social, etc.). En este marco ¿qué espacio queda para el mantenimiento de las tradiciones partidarias? ¿Cómo o desde dónde es posible sostener identidades partidarias elaboradas y desarrolladas en otros contextos?

Es corriente hablar hoy en América Latina de la *crisis de representación* de los partidos políticos. ¿Cómo podría ser de otra manera? Todos los partidos históricos están obligados a redefinirse, a pronunciarse sobre los nuevos asuntos, a trabajar sobre sus simpatizantes y electorados desde convocatorias nuevas, diferentes a las que constituían su bagaje tradicional. O sea, adecuadas a los tiempos que corren. Y, desde luego, las recomposiciones y las crisis están a la orden del día. Véanse, si no, los casos de la Argentina, el Brasil y México, atravesados por dinámicas reconfiguraciones, que suponen la redefinición de viejos actores y/o el surgimiento de otros, nuevos. Pero también los de Chile y el Uruguay, cuyas Convergencia y

**La crisis de
representación**

alianza colorados-blancos, respectivamente, delatan la marca de la época.

Si predomina el mercado sobre el estado, si la política se ha impotentizado, si los partidos históricos están obligados a redefinirse drásticamente, es natural que ocurra una crisis de representación. El problema más grave en este punto es que dicha crisis de representación se combina mal con lo que más arriba se ha denominado la impotencia de la política: produce política-espectáculo y/o clientelismo, cuando no escepticismo, cinismo y aun incremento de la discrecionalidad de los gobernantes. Caminos todos que colaboran en la devaluación de la democracia.

La precarización de la democracia

El mal avenimiento de la crisis de representación con la impotentización de la política *precariza los sistemas políticos* de los países latinoamericanos, lo que también significa que *precariza el funcionamiento de la democracia*. Le imponen una vigencia precaria o parcial de las instituciones políticas democráticas y, al revés, permiten el desarrollo de prácticas espurias y/o excesivas desde el punto de vista del ejercicio del poder, que, sin llegar a invalidarla, la deforman.

Un problema mayor de la precarización es el clientelismo. Es una cuestión de fondo. ¿Cómo se logra la inclusión política de quienes están excluidos económica y/o socialmente por la por ahora perpetua –permítaseme la ironía– dinámica perversa? ¿Cómo, en las condiciones de impotentización de la política que se ha señalado arriba? Los problemas y las dificultades de “los de abajo” son mayúsculos. Son quienes padecen cotidianamente los efectos de un brutal ajuste macroeconómico. Los que han quedado a la intemperie pugnando sin éxito por encontrar un lugar en el nuevo orden parido por la reconversión.⁴³ Fren-

⁴³ Sergio Zermeno, en un libro reciente, lo ha descrito de la siguiente manera: “[...]nuestra globalización se ha caracterizado, ante todo, por una destrucción sistemática de los más destacados actores de la sociedad civil, ya se trate del empresariado de la etapa sustitutiva de importaciones, de las capas medias de los asalariados públicos, del proletariado, de los sectores intermedios –especialmente de la burguesía mediana y pequeña–, sin olvidar, en fin, los estragos a las estructuras sociales más sólidas del medio campesino (aunque no se trate ya de actores ex-

te a la falta de alternativas, ante la imposibilidad de siquiera conservar algo del estado de bienestar ¿cómo evitar el crecimiento de esa vinculación pragmática y utilitaria de los "de abajo" con la política, que los predispone para cambiar favores por votos? Sin dudas no es ésta la única vía a través de la cual "los de abajo" efectivizan su vínculo con la política. Tiene, sin embargo y como es sabido, una fuerte presencia en América Latina.⁴⁴

Otro problema mayor resultante de la precarización es el desenvolvimiento de formas *delegativas* de la democracia.⁴⁵ Contra el telón de fondo de la fractura entre economía y sociedad, y en parte también como consecuencia del período de emergencia que instala el desarrollo de procesos de ajuste macroeconómico, se recortan estas formas de democracia delegativa.

En la opinión de O'Donnell, la instalación de un gobierno democrático, como consecuencia de una transición que da conclusión a un régimen autoritario, abre el camino a una "segunda transición", a menudo más larga y compleja que esa primera. El éxito de esta segunda, en términos de una consolidación democrática, vendrá dado por la construcción y el fortalecimiento de instituciones adecuadas a aquélla. Es decir, instituciones políticas que hagan fluido y controlado el juego del poder, que materialicen la división de poderes, que rutinicen derechos y garantías, capaces estas últimas de ponerle límites a los abusos político-administrativos, etc.⁴⁶ Este logro no es ni automático ni inevitable. Depende de la voluntad política, que, como se sabe, suele ser errática y azarosa, de la calidad de los actores concernidos y de la densidad de una cultura cívico-política, entre otros factores importantes.

Las prácticas delegativas

clusivos de la modernidad)]. Véase *La sociedad derrotada*, México, Siglo XXI, 1996, p. 12.

⁴⁴ Puede consultarse al respecto la recopilación de trabajos preparada por Javier Auyero, con el título de *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1997.

⁴⁵ El concepto es de Guillermo O'Donnell. Véase su "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 289.

Las formas delegativas de democracia, precisamente, constituyen exponentes de una construcción fallida o incompleta de esa red institucional característica de las democracias plenas. Son democracias imperfectas que no han conseguido dar exitosamente el salto de la segunda transición. Siguiendo de nuevo a O'Donnell, puede caracterizárselas de la siguiente manera: "Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder y por la limitación constitucional del término de su mandato".⁴⁷ Es decir que, entre otras características: a) presentan una alta cuota de discrecionalidad a favor del Poder Ejecutivo; b) por tanto, se produce, en alguna medida, una no independencia de los otros poderes del estado respecto de dicho Poder Ejecutivo y, por lo mismo, una relativa subordinación a éste; c) se manifiesta una tendencia a la despreocupación en lo que respecta a los procedimientos en el campo general de la política y, en particular, en el de la gestión de los negocios públicos; d) rige una lógica de resultados como fundamento de la legitimidad gubernamental antes que una lógica de principios y de respeto a la ley.

La corrupción

Finalmente, otro aporte significativo a la precarización de los sistemas políticos es el de la corrupción protagonizada por "los de arriba". El ajuste macro, las nuevas condiciones que impone la globalización, el delgado límite que parece separar —en este marco— el éxito del fracaso en el mundo de los negocios, la reforma del estado, cuyas privatizaciones impulsaron e impulsan negocios fabulosos, alentaron y alientan una corrupción en las alturas. Esto también devalúa y precariza: envenena el sistema político.⁴⁸

⁴⁷ O'Donnell, G., "¿Democracia delegativa?", cit., p. 293.

⁴⁸ Los ejemplos de Carlos Andrés Pérez, Collor de Melo y Salinas de Gortari, por citar sólo casos de nivel presidencial, hablan por sí mismos.

5. Estabilización y consenso

En la experiencia de algunos de los países de la región, la exigencia de estabilidad que conlleva el proceso globalizador ha jugado en favor de alguna forma de inclusión política. En rigor, entre los fragores de un mundo que se derrumba y las incertidumbres de otro que empieza a abrirse camino, la estabilidad –y, en particular, la estabilidad monetaria, esto es, el control de la inflación y de la paridad cambiaria– se convierte en un valor positivo, aun para “los de abajo”, beneficiando formas *sui generis* de inclusión política. Parecería que se combinan la valoración de la estabilidad con formas clientelares o aun, en algún grado, autoritarias de la política, para dar como resultado algunos consensos sorprendentes (como, por ejemplo, los ocurridos en la Argentina y el Perú alrededor de Carlos Menem y Alberto Fujimori, respectivamente). Por otra parte, la correlación positiva que existiría entre precarización de los sistemas políticos y gobierno eficaz de las situaciones críticas provocadas por el desenvolvimiento del “ajuste” macroeconómico, ha sido también señalada.⁴⁹

No obstante lo anterior, no debe perderse de vista que se trata de lo que podría denominarse inclusiones políticas precarizadas. En su base se encuentra una relación de canje⁵⁰ que puede llegar a tornarse, en el mejor de los casos, estable a fuer de reiterada pero cuyo sustento tiende a ser institucionalmente poco sólido. Puede volatilizarse si llegan a virar los vientos políticos (y, con ello, la capacidad de resolver problemas que el “caudillo”, “puntero” o *broker* tiene respecto de su clientela política). Y, lo que es más importante, no implica ninguna solución integral a la cuestión de la exclusión social. Sino una módica administra-

**Nuevas
formas de
inclusión**

⁴⁹ Véase Steven Levitsky, “Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina: el caso del peronismo 1989-1995”, en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 6. Buenos Aires, Universidad Nacional Quilmes, septiembre de 1997.

⁵⁰ Javier Auyero ha llamado la atención sobre los aspectos no pragmáticos sino más bien identitarios y/o culturales del clientelismo. Véase “Evita como *performance*”, en Auyero, J., *op. cit.*

ción de paliativos –que para muchos puede resultar indispensable– que no remueve sino, al revés, alimenta la precariedad de los sistemas políticos. De suyo, además, la denominación inclusión *política* (y no social) no es inocente. Reconoce, al contrario, que no tiene jurisdicción sobre el campo social.

Puede decirse, entonces, que la inclusión política precarizada no colabora en la superación de la fractura economía/sociedad. Al revés, la consagra al mismo tiempo que le provee recursos de gobernabilidad, no obstante los efectos de precarización política que genera.

III. Conclusiones

¿En qué medida pueden, la democracia y la política latinoamericanas, colaborar en la superación de la fractura que separa a la economía de la sociedad, en los tiempos de la globalización?

La pregunta es crucial, las respuestas serán seguramente varias y complejas, y las perspectivas –para qué negarlo– preocupantemente sombrías.

Quizá convenga comenzar señalando que la fractura economía/sociedad en el contexto de una globalización irrestricta (esto es, de una globalización sin restricciones regulativas) implica, antes que nada, una devaluación de la sociedad. Como se ha visto, la sociedad se disgrega, se disloca, se pulveriza, se dualiza, se fragmenta, etc. Y, como es obvio, ni la política ni la democracia pueden ir mucho más allá de la sociedad que las alimenta. Establecido esto, conviene asimismo recordar que, por paradójico que parezca y como se ha dicho precedentemente, la política es una arena fundamental de intervención de la sociedad sobre sí misma. De modo que con las precauciones del caso, es admisible suponer que la política será un instrumento básico, insustituible, para posibilitar el desbrozamiento del camino que conduzca a la superación de la mencionada fractura, cualquiera sea aquél.

En las condiciones de impotentización de la política, precarización de los sistemas políticos y devaluación de la

democracia que se ha descripto páginas arriba, y atentos a su relevancia como instrumento básico para la intervención de la sociedad sobre sí misma, parece indispensable considerar prioritario alcanzar una recuperación de aquélla.

¿Cómo podría conseguirse? Sintéticamente expuesto, diríase que:

a) los actores de la escena política, en particular aquellos interesados en mejorar las condiciones de vida de sus respectivas sociedades, deberían esforzarse por comprender cabalmente los tiempos nuevos. Sin diagnósticos afinados no se abren posibilidades de encontrar rumbos adecuados. En esta tesitura, la política debería hacerse cargo de los problemas en curso, como *conditio sine qua non* para intervenir sobre la realidad. Lamentablemente, la dinámica de la globalización y los problemas emergentes de la metamorfosis de las sociedades no suelen ser atendidos –en el ámbito latinoamericano– con la seriedad que correspondería;

b) la cuestión social debería ser reconocida como tal, jerarquizada y reconducida a la problemática legítima y prioritaria del ámbito político. Al fin y al cabo, como ya se ha dicho, en el espacio latinoamericano si la democracia se devalúa –y, por ende, también la política– es en buena parte debido a que la sociedad está devaluada. En lugar de retrotraer la cuestión social a una cuestión de policía, como lamentablemente ocurre en estos días, debería recuperarse la de nueva cuenta como problemática en sí misma e incorporarla al debate y a la consideración política en un lugar central;

c) debería ocurrir una recuperación de la propia política. Básicamente, debería suceder una revalorización de la función de regulación estatal, hoy menguada por el predominio del mercado. Debería insistirse, aun navegando contra la corriente, en que es necesario alcanzar algunas formas responsables y *aggiornadas* de articulación entre estado y mercado, que le devuelva facultades regulativas a aquél. Simultáneamente, debería insistirse sobre la impostergabilidad de trabajar por la concreción de compromisos colectivos, de carácter internacionales, en torno a dicha de-

volución a los estados de capacidades regulativas, tanto para subsanar desequilibrios propiamente económicos o financieros, cuanto para aminorar las consecuencias socialmente disruptivas de la globalización (especialmente de la exigencia de competitividad). Asimismo, debería bregarse por la superación, en términos de formas y procedimientos, de lo que más arriba se ha denominado precarización de los sistemas políticos. La concreción de esa segunda transición de la que habla O'Donnell significaría un paso decisivo en el camino de la recuperación de la propia política.

En lo sustancial, el establecimiento de compromisos colectivos como los antedichos probablemente sería, hoy por hoy, el aporte mayor que la democracia y la política podrían hacer a la superación de la brecha economía/sociedad. Su ausencia, en cambio, torna lejana la posibilidad de inclusión social de los excluidos y convierte a la inclusión política de esos excluidos en una cuestión severamente problemática.

Es posible que, sin embargo, para América Latina se encuentren hoy disponibles respuestas políticas satisfactorias, más aptas que la mera alternativa de la inclusión política precarizada. La naturaleza traumática de las reconversiones macroestructurales puestas en marcha para alcanzar la incorporación de los distintos países a la globalización y la precariedad de la integración economía/sociedad de los momentos de arranque de aquélla, ofrecen un campo relativamente amplio para el desarrollo de políticas racionalizadoras, que aunque no operen sobre el núcleo sustancial de los problemas (los fundamentos de la dinámica perversa) pueden ser capaces de aportar algunas soluciones parciales. Así, por ejemplo, es posible plantear programas que propongan aminorar o eliminar la corrupción, elevar la recaudación impositiva desde una perspectiva progresista, efectivizar iniciativas de políticas sociales que los cultores del neoliberalismo desdeñan o desestimulan, mejorar el financiamiento de la educación, etc. No se trata de soluciones de fondo de cara a la antinomia competitividad/inclusión. Pero tampoco de alternativas desestimables (no lo es ninguna que colabore en aminorar los efectos socialmente negativos de la globalización económica).

Las políticas posibles

En cualquier caso, sería una solución más genuina que cualquiera de las fundadas sobre la precarización política. En primer lugar, porque supondría –a pesar de que sólo operaría con recursos parciales– una asunción más responsable de la cuestión social. En segundo término, porque representaría un paso significativo hacia la recuperación de la política, un avance hacia su desimpotentización, hacia la desprecarización en este nivel y, por lo tanto, hacia la revaluación de la democracia. Esto resulta fundamental como anticipo, como condición para cualquier posibilidad futura de intervención a fondo sobre los problemas. Y en tercer lugar, porque quizá podría aportar –aun desde un escenario periférico– a la maduración de condiciones que conduzcan a un entendimiento internacional, que permita recuperar una mayor capacidad de acción regulativa para los estados. ♦

