

## **El proceso de globalización y sus impactos socio-políticos**

*Luciano Tomassini*

Este ensayo postula que el proceso de globalización, concebido como la difusión mundial de ciertas formas de conocimiento, de producción social y de vida, capaz de integrar en una red global las distintas esferas de todas las sociedades nacionales, es la fuerza dominante en el mundo actual. Este proceso, si bien no representa el triunfo del mercado ni es necesariamente neutro frente a lo que transmite, difunde preferentemente aquellas pautas que corresponden a la cultura emergente actual. Así, se está frente a una transformación cultural que equivale a un cambio de época, caracterizado por el rechazo a la modernidad tal como ésta cristalizó en el proyecto de la Ilustración, y por privilegiar al sujeto y la libertad de opción frente a la primacía de la sociedad y de un modelo. Todo ello pone en tela de juicio las formas tradicionales de entender la sociedad y de hacer política, y plantea importantes desafíos a las políticas públicas a través de las cuales el Estado trata de dar respuesta a las sensibilidades de la gente y de hacerla participar más en los asuntos públicos, en un mundo en que los límites entre lo público y lo privado se tornan menos claros. En las dos últimas secciones se esboza la transformación que está experimentando el proceso político bajo el impacto de la globalización, basándose fundamentalmente, en la observación y el diálogo y no en la aplicación o contraposición de conceptos académicos tomados del patrimonio de la ciencia política.

### **Definición del proceso.**

Es ya un lugar común señalar que el proceso de globalización constituye, probablemente, el rasgo central de nuestra época. El reconocimiento de este fenómeno no sólo ha planteado la preocupación por definir y evaluar sus consecuencias sino también por identificar qué cosas ha dejado atrás o cuáles podrían ser sus alternativas. Por eso la reflexión en torno a este proceso está asociada a otras centradas en el futuro del Estado nacional, en las estrategias que los países podrían ensayar frente a aquel proceso

y en la tendencia hacia la regionalización. Todas las respuestas posibles al proceso de globalización suponen opciones sociales y políticas. Este ensayo se refiere tanto a la naturaleza de ese fenómeno como a sus impactos en estos últimos planos y a las respuestas que provoca, con énfasis en sus implicancias políticas.

Sin embargo, como ocurre con todos los procesos históricos más influyentes y complejos en una determinada época, la magnitud de los estudios y debates que éste ha concitado ha conducido a una situación en que, pese a la riqueza y multiplicidad de sus diagnósticos, a veces se tiene la sensación de que los árboles no dejan ver el bosque.

La primera perplejidad surge del hecho que, tratándose de un fenómeno esencialmente nuevo, en la medida en que caracteriza a nuestra época y la diferencia de las precedentes, algunos de sus elementos parecen tener antecedentes muy antiguos. Hace casi dos siglos, refiriéndose al concierto europeo, Heeren enfatizaba que, pese a la permanente competencia entre los distintos Estados nacionales, ellos "se parecían unos a otros en sus costumbres, su religión y su cultura, y estaban estrechamente conectados por intereses recíprocos".<sup>1</sup> Del mismo modo, aunque en un sentido más específico, hace ya largo tiempo que se ha llamado la atención acerca de la internacionalización del comercio y las finanzas, entendiéndose por ello el incremento de la proporción de los movimientos de mercancías, inversiones y dinero que se efectúa a través de las fronteras nacionales. Con todo, hay una solución de continuidad entre estos hechos y la tendencia hacia la globalización del mundo actual, de tal manera que no podría considerarse que ellos constituyan los primeros pasos de este último proceso.

¿Cuándo, entonces, éste se inició? El proceso de globalización refleja —o marca— un cambio histórico de largo plazo y, debido a la mezcla o ambigüedad propias de la historia, estos cambios por lo general no tienen comienzos definidos. Tal vez comience en la segunda mitad de los años 60, con los inicios de la distensión, la transnacionalización de la producción y las rebeliones culturales —más que políticas— que surgen al mismo tiempo en Europa, los Estados Unidos y América Latina. Como suele ocurrir con todo cambio histórico, este fenómeno aparece rodeado desde un comienzo de grandes polémicas, que se desarrollan tanto en el Norte como en el Sur, en forma paralela.

<sup>1</sup> A. H. L. Heeren, *History of The Political System of Europe and its Colonies*, (Londres, 1829), sobre la base del original alemán de 1809.

Así, mientras la expansión de las corporaciones transnacionales estadounidenses es analizada en forma triunfalista por Raymond Vernon y su equipo, cuando proclaman que la soberanía nacional se encuentra en jaque, surgen fuertes reacciones de alarma en Canadá con un libro en que Levitt se refiere a la rendición silenciosa de la economía canadiense frente a los Estados Unidos, y en Francia con el famoso manifiesto de J.J. Servin-Schriber en contra del "desafío americano", que de alguna manera interpreta a toda Europa.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo, el mundo en desarrollo, que ya a partir de la posguerra había demostrado tan lúcida como poderosamente la naturaleza asimétrica de las relaciones económicas entre el Norte y el Sur a través de pioneros como Knurse, Singer y, sobre todo, Prebisch, frente al fenómeno de la trasnacionalización trasciende, hacia fines de los años 60, el esquema de análisis centro-periferia, desarrollando la teoría de la dependencia acuñada por Cardoso y Faletto, Sunkel y otros.

Muchos decenios han pasado desde entonces, el mundo ha continuado transformándose, y se han propuesto innumerables interpretaciones acerca de esos cambios. La complejidad de esos cambios y la abundancia de una interpretación han creado, a mi juicio, una considerable confusión. Conviene, a estas alturas, hacer una breve digresión semántica acerca de la diferencia existente entre los conceptos de internacionalización, transnacionalización y de globalización.

La internacionalización del comercio y las finanzas ha existido siempre. Lo que ocurrió durante la postguerra fue un extraordinario y acelerado incremento de estos intercambios a través de las fronteras nacionales. El mejor ejemplo es el de los Estados Unidos, considerado durante largo tiempo como una fortaleza no sólo política sino también económica, que durante los veinticinco años siguientes a la guerra pasó de una situación de virtual autosuficiencia económica a otra en que más de un tercio de los bienes y servicios consumidos por los estadounidenses comenzaron a provenir del extranjero mientras que una proporción casi igual a la producción estadounidense se vendía en el resto del mundo. Este es sólo el principal indicador de una tendencia general en esa época.

La trasnacionalización de la producción representa un fenómeno diferente. Consiste, básicamente, en la división del ciclo productivo de las grandes corporaciones industriales basadas en los Estados Unidos y en otras potencias económicas con el objeto de radicar en distintos países

---

<sup>2</sup> Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay*, (Basic Books, 1971); Jean-Jacques Servin-Schriber, *Le Défi Américain*, (Noel, 1967), y Karl Levitt, *Silent Surrender*, (Toronto, 1969).

los diversos procesos involucrados en su producción final, siguiendo las ventajas comparativas que encontraban allí para desarrollar cada uno de ellos. Es este fenómeno el que, como se ha dicho, comienza a advertirse con claridad en la segunda mitad de los años 60, cuando la producción de las subsidiarias de esas grandes corporaciones en el exterior —en lugares ajenos a su país sede— supera el valor del comercio mundial y cuando, dentro de éste, el comercio intrafirma comienza a representar una proporción creciente. Si bien al promediar los años 70 a este fenómeno se agregó la trasnacionalización financiera, de tal manera que actualmente el valor de los movimientos internacionales de capital casi centuplica tanto el valor del comercio mundial como el de la producción de las grandes corporaciones fuera de su país de origen, la tendencia hacia la trasnacionalización, tal como fue entendida en sus orígenes, continúa siendo un fenómeno predominantemente económico.<sup>3</sup>

El proceso de globalización también es diferente. Aunque debido a su complejidad lo que hoy se entiende bajo esta denominación no es claro ni unívoco, puede decirse que en sus diversas percepciones existe un denominador común, cual es el de que la globalización comprende fundamentalmente la difusión de un nuevo paradigma tecnológico al mismo tiempo que la de los procesos productivos, los movimientos financieros, los cambios en los mercados laborales, los diseños organizacionales, las formas de gestión, la educación y las habilidades de la gente, los sistemas de información y de comunicaciones, las formas de vida urbana y familiar, las pautas de consumo, publicidad y mercadeo, los conocimientos, valores y preferencias de la ciudadanía y, por ende, las maneras de hacer política y las formas de vida de las sociedades y de las personas. Se trata de un conjunto de transformaciones que afectan a la sociedad, la economía, la política, los núcleos urbanos, la empresa, la oficina, el hogar y la utilización del tiempo libre. Un conjunto de cambios que no plantea interrogantes tanto acerca de su existencia misma, o de su profundidad, como aquélla más fundamental acerca de si responden o no a un patrón común y, en caso afirmativo, de cuál sería su origen y sentido.

Para apreciar el significado de estos cambios basta recordar que los socialismos en la Unión Soviética y Europa del Este no se derrumbaron

---

<sup>3</sup> Ver L. Tomassini, *El Proceso de Trasnacionalización y el Desarrollo Nacional en América Latina*, (Buenos Aires: Gel, 1982). Ver también Richard Coopel, *The Economic of Interdependence*, (The Free Press, 1969) y Robert O. Keohane y Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*, (Harvard University Press, 1972), así como los análisis posteriores de Keohane, y también James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, (Princeton University Press, 1990).

debido a los armamentos acumulados durante la Guerra Fría, ni siquiera por causa de la competencia de los sistemas capitalistas de mercado, sino de las demandas por nuevas ideas, por libertad de expresión y de opciones, por viajes, *jeans* y *rock*, que surgió en esas sociedades como consecuencia de la difusión de esas visiones, es decir, del proceso de globalización. También es pertinente señalar, como otra ilustración, que la Unión Europea no sólo está constituyendo una sola sociedad desde la economía hasta la política exterior, sino que está tratando de formar a sus futuros ciudadanos dentro de imágenes compartidas a través de instrumentos como el Plan Erasmo, o que los países que aspiran a formar parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no sólo tendrán que modificar sus aranceles y sus aparatos productivos, sino que también tendrán que adecuar ellos sus sistemas políticos, su posición con respecto a los derechos humanos, sus patrones de consumo, sus regulaciones laborales y sus políticas medioambientales.

El proceso de globalización es, por lo tanto, mucho más comprensivo y más profundo que los dos anteriormente mencionados, demostrando una capacidad sin precedentes para integrar las más distintas esferas de la vida pública y privada, y para imprimirles un sentido diferente.

## **El sentido del cambio.**

Decía al comienzo que cuando se habla de globalización, regionalismo o nacionalismo, no se está hablando de opciones alternativas y abstractas, sino de un proceso histórico central —el proceso de globalización— y de las distintas respuestas que, de hecho, pueden o quieren dar las diversas sociedades nacionales a partir de sus distintas culturas y niveles de desarrollo. Pero para entender la dirección y la viabilidad que podría tener esa gama de respuestas resulta esencial comprender cuál es el sentido que tiene ese proceso, porque el tipo de respuestas económicas, sociales y políticas que busquen las distintas sociedades dependerá de la percepción que ellas tengan de su significado.

Ante todo, es pertinente preguntarse si la globalización tiene un sentido, o es un proceso que —como los microchips o los satélites— sirve para transmitir cualquier cosa. La respuesta es que si bien esto último es cierto, pues el más poderoso motor de la globalización es el mercado, todo lo que actualmente difunde ese proceso está marcado por el sello o el común denominador de nuestro tiempo, que en definitiva da un sentido o carácter central a lo que aquél difunde. Estamos acostumbrados. ¿Cuál es ese sentido?

La simplicidad y brevedad de esta reflexión la obligan a limitarse a plantear una hipótesis, descartando, tentativamente, otras. Entre éstas últimas se mencionarán solamente tres. La primera es la de que se trata de un fenómeno original y fundamentalmente económico, visión que aquí no se comparte, aunque la transformación de la economía mundial aparentemente haya desencadenado este proceso y sea aún hoy la cabeza visible del iceberg. La segunda es la de que, en todo caso, se trata de un fenómeno internacional, ya que aquí, en cambio, se sostiene que estamos frente a un proceso que básicamente no lo es, sino que abarca y entrelaza por igual al sistema internacional y a las diversas sociedades nacionales mediante la difusión de un conjunto de conocimientos, valores y prácticas cuyo grado de coherencia o heterogeneidad está aún por definir. La tercera consiste en que no se trata solamente del triunfo del mercado sino del cambio de una sensibilidad cultural por otra, del tránsito de un mundo industrial a otro postindustrial, de una sociedad materialista a una post-materialista, o de un mundo Estado-céntrico a uno postnacional. Lo que aquí se esboza es la hipótesis de que este proceso plantea la posibilidad de reemplazar, no sin grandes incógnitas y contracorrientes, un largo período identificado con la modernidad tal como la conocimos en sus etapas más maduras, caracterizado por la sucesión de fuertes paradigmas, por otro que desconfía de todos los modelos o proyectos sociales uniformadores.

Con todo, y ésta es la tesis central de esta propuesta, no es un proceso que se limita a integrar unidades locales anteriormente dispersas. Lo que difunde tiene un común denominador, una dirección y un sentido, y detrás de él hay una nueva perspectiva epistemológica, una nueva sensibilidad cultural, una visión del mundo nueva.

Un distinguido intelectual dijo recientemente que todos somos hijos de la Ilustración. Aquí se propone la hipótesis de que nos hemos quedado huérfanos. Lo que se está cuestionando en círculos cada vez más amplios es el modelo de modernidad encarnado por la Ilustración. Y muchos observadores calificados sostienen que ese cuestionamiento ha adoptado la forma de un "proceso a la razón" tal como ésta fue definida y utilizada por dicho proyecto. El nacimiento del mundo moderno fue descrito por un historiador como "una rebelión de la razón contra un mundo de autoridades admitidas".<sup>4</sup> Lo que hoy estaríamos viviendo es una revuelta de la sociedad y del sujeto contra esa racionalización excesiva, centralizada y uniformadora de la vida social, que tan bien describió Max Weber en los albores de este siglo.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Jaime Vicens Vives, *Historia General Moderna*, (Montaner y Simón, 1951).

<sup>5</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, traducción de 1960.

... Se trata, por cierto, de un proceso con consecuencias esencialmente ambiguas. Es innegable que la revolución de la información y las comunicaciones ofrece, al mismo tiempo, la posibilidad o el peligro de homogeneizar los distintos nichos económicos y socio-culturales subsistentes —peligro de consecuencias más graves y más subversivas cuando este proceso expone a esa ilusión inalcanzable a vastos sectores de la población más pobre del planeta— y la oportunidad de enfrentar una gama en permanente diversificación de opciones sociales y de vida.

En tal sentido la transnacionalización de la economía mundial fue más bien la última etapa del proyecto racionalista de la Ilustración que la primera del proceso de globalización actualmente en curso. En esa etapa la gran corporación, cuya influencia y poderío fuera analizada por Adolf Berle a principios de los años treinta, desarrolló al máximo su lógica expansiva, distribuyendo racionalmente sus operaciones a través del mundo, sin renunciar a la centralización y uniformidad de las mismas. En ese período las grandes empresas industriales, la base tecnológica y la estructura productiva heredadas esencialmente de fines del siglo pasado, así como las aspiraciones profesionales de los sectores medios, el predominio de los obreros industriales entre los asalariados, el patrón de desarrollo urbano y el papel del Estado, se vieron poderosamente magnificados. Y si bien sufrieron grandes cambios, lo hicieron sin apartarse, en lo sustancial, de una línea histórica. Drucker sostiene que si, como Rip van Winckle, un economista se hubiera quedado dormido hacia fines del siglo pasado y hubiera despertado en los años sesenta no habría encontrado nada esencialmente nuevo: el papel central del petróleo y sus derivados en el racimo tecnológico de esa época, el motor de combustión interna, y el papel todavía importante de la siderurgia heredada del pasado, con el correspondiente protagonismo de la industria automotriz y la de los transportes, continuaban constituyendo los pilares del desarrollo en esa época. Al mismo tiempo, éste continuaba vinculado al capital, los recursos naturales y la fuerza de trabajo. Las grandes corporaciones, como la Krupp y la Ford a principios de siglo, seguían concentrando en un grado extraordinario la capacidad económica necesaria para poner en juego esos factores de producción y dominar sectores enteros de la economía, como ocurrió con la General Electric, la ATT, la Dupont de Nemours, la General Motors, la IBM y otras.

Todo eso comenzó a cambiar, precisamente, en los años sesenta. El patrón tecnológico que había servido de base a la economía durante cerca

---

<sup>6</sup> Peter F. Drucker, *The New Realities*, (Harper & Row, 1989) y también *The Post-Capitalist Society*, 1994.

de cien años, sustentado fundamentalmente por un recurso que reunía la característica de ser abundante, barato y de usos múltiples, como era el petróleo, comenzó a ser reemplazado por otro que poseía las mismas características: la electrónica. Aquellos sectores que habían sido el motor del crecimiento económico durante ese largo período entraron en dificultades y comenzaron a acumular capacidad ociosa, mientras otros tomaban la vanguardia, como la industria de la informática y las comunicaciones; los servicios, especialmente la industria financiera, fuertemente estimulada por los avances en la información; la producción de nuevos materiales y la biotecnología, y en general el desarrollo de una explosiva multiplicidad de procesos, productos, servicios y mercados creados en buena medida por el *marketing*, la publicidad y las comunicaciones. El reemplazo de unos sectores motrices por otros, y la proliferación de nuevas actividades dinámicas de alta tecnología, fue acompañado por cambios similares en la posición competitiva de las grandes potencias industriales. La transición tecnológica y económica mundial es el origen de los cambios en sus posiciones relativas, singularizados en la persistente competencia entre el Japón y los Estados Unidos tanto dentro de sus respectivos mercados como en los del resto del mundo. Es el origen también de la tendencia hacia la formación de grandes bloques económicos o comerciales en América del Norte, Europa y la región Asia-Pacífico, bloques que presentan características y contornos muy cambiantes.<sup>7</sup>

Más importantes que estos grandes cambios son las microtransformaciones que están en su base y los explican. La política de las grandes corporaciones encaminadas a manipular sus precios de transferencia para concentrar los beneficios en sus casas matrices fue reemplazada por otra orientada a estimular la autonomía de sus distintas ramas y la competencia entre ellas. Más aún, las grandes corporaciones han tendido a perder su papel de liderazgo en la economía frente a empresas más pequeñas, tecnológicas e innovativas. Las empresas familiares no pueden ser destruidas por las corporaciones anónimas responsables ante sus accionistas y manejadas por una carta de gerentes profesionales.<sup>8</sup> La localización de las empresas de punta se ha desplazado desde áreas como Detroit o la carretera 68 en Massachussets hacia Silicone Valley o el cordón del sol de los Estados Unidos, desde el Norte hacia el Sur de Alemania o de los grandes complejos industriales nipones hacia sus países vecinos —los

<sup>7</sup> Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, (Free Press, 1990); Lester Thurow, *Head to Head*, (Morrow, 1992); Paul Kennedy, *Toward The XXI Century* y Ohmae.

<sup>8</sup> *The Economist*, 10 de febrero de 1996.

Tigres Asiáticos—o hacia microzonas en torno al Estrecho de Korea o a Hong Kong y las regiones aledañas de China.<sup>9</sup>

Junto al tamaño, cambió el diseño organizacional de las empresas, descartándose su rígida estructura piramidal o jerarquizada por redes flexibles y por un tipo de gestión menos basada en el mando que en la información y la creación de oportunidades. Ha surgido una gigantesca gama de nuevas profesiones con un fuerte predominio del conocimiento y los servicios. Florecen en todas partes edificios, oficinas, supermercados y hogares inteligentes. Las actividades de las organizaciones y las personas ya no están tan vinculadas a su lugar de vida o de trabajo, ni a una carrera o un horario fijo, pues ellas están interconectadas mediante el computador, el fax y canales comunicacionales como internet y otros. El avance técnico, el abaratamiento de los costos y la creciente interconexión entre los servicios bancarios, de los seguros, los transportes y las inversiones, abren constantemente nuevas vías a esas actividades.

Los procesos económicos que antes habían estado considerablemente separados y que requerían grandes lapsos de tiempo para transitar entre uno y otro, como la invención de una nueva tecnología, el diseño de un producto, su fabricación y su venta en el mercado, actualmente se encuentran integrados por instrumentos tales como el diseño computarizado o la información instantánea acerca de los bienes y servicios que compran los consumidores, permitiendo definir la composición de la oferta en los próximos meses o semanas, y creando un mundo en que desde los productos hasta los servicios culturales pasan a ser diseñados y rediseñados permanentemente en función de las preferencias personales y los nichos de mercado. Como se verá más adelante, contrariamente a la opinión prevaleciente en amplios sectores del mundo en desarrollo, éste también acusa el impacto de estas tendencias, aunque en muy distinta medida que los países industriales, con efectos contradictorios y a veces negativos, pero no por ello menos inevitable.

Hay mucho que decir acerca de las causas que han provocado este proceso. Entre ellas conviene señalar tres megatendencias. La tendencia hacia la transnacionalización de la economía mundial, que fue el detonante más visible del proceso de globalización, aunque sin identificarse con éste, ni siquiera al avanzar desde el campo de la producción hacia los sectores financieros, tecnológicos y de las comunicaciones. La segunda se refiere a la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico, siguiendo la tendencia histórica a generar cambios sociales de largo plazo

<sup>9</sup> Kenichi Ohmae, *The end of the Nations State*, (New York: The Free Press), 1995.

a partir del reemplazo de un patrón socio-tecnológico por otro, como en los tiempos modernos ocurrió con el tránsito de unas sociedades agrarias a las ciudades mercantiles del Renacimiento; de sociedades aún tradicionales a sociedades industriales, basadas en el carbón y en el hierro desde fines del siglo XVIII; o en el reemplazo de este último modelo por una base socio-tecnológica centrada en el petróleo y sus derivados a partir de la última parte del siglo XIX. Este ciclo se cumplió una vez más alrededor de los años setenta, con el despliegue de un nuevo racimo tecnológico cuyo tronco central estaba proporcionado fundamentalmente por la información y la microelectrónica aplicada a múltiples procesos, cuya emergencia, precisamente, hizo posible las profundas transformaciones que experimentarían las sociedades y las economías en el mundo entero. En tercer lugar, un fenómeno que constituye la esencia de este cambio de época, cual es la mutación de las visiones, los valores, las percepciones y los comportamientos de la comunidad y de la gente acerca del mundo y de las cosas.<sup>10</sup>

Ya se ha señalado que, en el fondo, lo que está provocando un cambio de época es la superación de un período histórico, el de una modernidad hecha a imagen y semejanza de la Ilustración, en que de una u otra manera se creyó posible organizar la vida de la gente a través de operaciones de ingeniería social que tenían por objeto llevar a la práctica grandes proyectos o modelos, y que era el Estado —y no las personas— el demiurgo encargado de encarnar esos proyectos y de imponerlos desde el gobierno sobre sus respectivas sociedades.<sup>11</sup>

La gran variedad de interpretaciones —e incluso de denominaciones— existentes para caracterizar el mundo actual como postmaterialista, postindustrial, postestructuralista, postcapitalista, postnacional o postmoderno, tiene un común denominador que está siendo compartido por círculos cada vez más amplios, cual es el cuestionamiento de la capacidad de la razón para ordenar los asuntos sociales; el sentimiento de que junto a ella hay otras formas de conocimiento práctico, emotivo, particularista o local, que tienen validez para apreciar la realidad; el descrédito no sólo en la protección brindada por el Estado sino también en la confianza en la “salvación por la sociedad”; la reivindicación de espacios de creación cada vez más amplios para las personas y las comunidades; y la tendencia

<sup>10</sup> Ver Ronald Inglehart, *Culture Shift*, (Princeton University Press, 1990); Daniel Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, (Basic Books, 1976); Jean Lessourne, *Les Mill e Centièrs de L'Avenir*, (Presses Universitaires, 1969), y OECD, *Interfutures*, (Paris, 1970).

<sup>11</sup> Este fue el caso, en Chile, de la época de las “planificaciones globales”, como denominó Mario Góngora los experimentos ideológicos de Frei, Allende y los militares.

a reemplazar la uniformidad de la vida moderna por la diversidad, estimulada por el flujo de mensajes cognitivos, valóricos, organizacionales, económicos, de consumo o recreacionales que el proceso de globalización transmite hasta los últimos rincones de las distintas sociedades nacionales.<sup>12</sup>

Lo anterior plantea el desafío de definir con lucidez a qué es lo que tendrán realmente que responder las sociedades nacionales; especialmente las del mundo en desarrollo, en el largo plazo. Podría ocurrir, y está ocurriendo en muchos casos, que los mejores esfuerzos que haga un país por adecuar su política económica a las características de los mercados internacionales choquen con el desencanto causado por la brecha producida entre lo que se muestra a esa sociedad en las vitrinas de la globalización y la capacidad de aquella para acceder a esa variada oferta, en la medida en que en el cambio de una política por otra —en el ajuste— se hayan deteriorado sus niveles de ingreso, seguridad y empleo, o hayan surgido estructuras sociales más desiguales que en el pasado. También puede ocurrir que las estrategias de algunos países en desarrollo para formar parte de acuerdos económicos y comerciales en que participan los grandes actores del mundo industrializado, junto con los beneficios esperados, impongan condicionamientos de ambiguos efectos sobre el mercado de trabajo, el uso de los recursos naturales, el medio ambiente, y la penetración de canales globales de información, comunicación y de productos culturales, que terminen transformando la cultura y las formas de vida de ese país, conduciendo una especie de sincretismo cuya calidad —o conveniencia— resulte problemática. Pero junto a esos riesgos habría que definir las oportunidades que abre ese fenómeno, sus márgenes de inexorabilidad o adaptación, las formas de manejar su impacto para aprovechar esas oportunidades y de qué manera tiene que prepararse el país, la sociedad y las personas para vivir ese proceso.

Esto lleva a subrayar también que debajo de las transformaciones tecnológicas, económico-sociales y aún valóricas que ya han sido señaladas se advierte el tránsito de una sociedad de producción a otra del conocimiento; de una meta de producción de gran volumen a otra que busca generar un mayor valor; de la competencia por el capital, la fuerza de trabajo o los recursos naturales a la competencia por el conocimiento y la calidad como llave de acceso a los mercados. Una sociedad en que la fuerza de trabajo combina la especialización con la flexibilidad, lo que

---

<sup>12</sup> Clifford Geertz, *Conocimiento Local*, (Paidós, 1994) y también Rafael Echeverría, *Ontología del Lenguaje*, (Dolmen, 1994).

explica que una proporción creciente de los altos ejecutivos de empresas norteamericanas sean filósofos, y una más alta aún que abarque a gente proveniente de las humanidades, la lingüística y las ciencias sociales. Un rasgo aparentemente paradójico es el de que, como consecuencia del descrédito de las grandes instituciones como el Estado, los partidos políticos o las poderosas corporaciones industriales del pasado, hemos llegado a vivir en un mundo de organizaciones, en que la mayor parte de los aspectos de la vida de las personas —trabajo, educación, consumo, vida de familia y tiempo libre— está, para bien o para mal, alojado voluntariamente dentro de organizaciones altamente particularizadas, en su mayor parte creadas por las propias personas para atender sus intereses.

El rezago en generar organizaciones, marcos regulatorios o respuestas, sea en los países industriales como en desarrollo, es responsable de la brecha, característica de la actual transición, entre el logro de indicadores macro exitosos o satisfactorios con múltiples fuentes de bienestar e insatisfacción a nivel microeconómico y social. Ello muestra la creciente incapacidad de las grandes propuestas, estructuras y políticas instrumentales por el Estado, en que el mundo cifró su confianza durante los últimos doscientos años, para articularse con lo particular —con las comunidades, las regiones y la gente— como lo exige el actual cambio cultural. Este es el principal desafío actual de la política.

### Un cambio epistemológico.

El mensaje central de esta reflexión se encuentra justamente aquí: lo que está difundiendo el proceso de globalización por todo el mundo es un cambio de época, este cambio se caracteriza por una crítica a la modernidad madura originada en el proyecto de la Ilustración, y toma la forma de un rechazo a todo tipo de modelos sociales en nombre de la primacía del sujeto y del valor de la diversidad. Por ello, el medio y el mensaje se refuerzan mutuamente, ya que éste último, con su descrédito en grandes proyectos mutuamente excluyentes y con su énfasis en lo particular, tiene un tremendo potencial para integrar las más diversas esferas de la vida y para potenciar sus diferencias, como lo hace la globalización. Globalización, ruptura de los modelos cerrados y excluyentes, y libertad del sujeto unido a una creciente diversificación, son distintos aspectos de un mismo fenómeno.

Harvey, de la Universidad de Oxford, define la postmodernidad como la situación en que se encuentra el mundo después del fracaso del

proyecto de la Ilustración, que duró desde la última parte del siglo XVIII hasta bien avanzado el siglo XX, un proyecto encaminado a hacer que las distintas sociedades y la gente viesan las cosas en forma racional, y de una misma manera; un proyecto que creía en verdades absolutas, en la planificación racional de la sociedad conforme a esa verdad, y en el progreso lineal hacia esa meta.<sup>13</sup> Lyotard, un filósofo francés comisionado por el Consejo de Universidades de Quebec para estudiar el estado del conocimiento en el mundo occidental, afirmó que éste ha perdido la fe en los “grandes discursos”, en las “metanarrativas” que el pensamiento racionalista de la modernidad había propuesto como explicación, forma y meta de la historia.<sup>14</sup> De acuerdo con esta nueva perspectiva epistemológica, el conocimiento y el lenguaje no son una copia de la realidad sino más bien los instrumentos a través de los cuales el sujeto la construye. Unos nos dicen que “las cosas ya no son lo que eran” y que “todo lo que es sólido se disuelve en el aire”. Otros que el mundo no está constituido por unos actores y unas cosas a las cuales una idea, un proyecto o un modelo que les sirve de fundamento confiere carta de ciudadanía, sino que, por el contrario, que en él “todo lo que funciona vale”.

Rorty proclama que la verdad no está simplemente ahí y que, más que encontrarla, uno la construye. “Es necesario distinguir entre la pretensión de que el mundo está ahí afuera y la de que la verdad se encuentra ahí. Decir que el mundo está ahí, que no es nuestra propia creación, equivale a decir, de acuerdo con el sentido común, que la mayoría de las cosas que existen en el espacio y en el tiempo y son el efecto de causas que no incluyen los estados mentales de los seres humanos. Y decir que la verdad no está simplemente ahí es decir que si no hay sentencias no hay verdades abstractas, que las sentencias son elementos del lenguaje humano, y que éste es una creación humana. Estamos superando así el viejo proyecto metafísico que nos presentaba un mundo de esencias inmutables, de las cuales las cosas son nuevas sombras proyectadas sobre el fondo de una caverna que es lo único que vemos, para adoptar una postura más constructivista, y comenzando a percibir la realidad como una creación social, fruto de nuestra percepción e interpretación, y por lo tanto esencialmente cualitativa, fluida y diversa.”<sup>15</sup>

<sup>13</sup> David Harvey, *The Condition of Postmodernity*, (Basil Blackwell, 1989), p. 27.

<sup>14</sup> Jean-Francois Lyotard, *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, (University of Minnesota Press, 1984).

<sup>15</sup> Marshall Berman, *All That is Solid Melts into Air*, (Simon & Schuster, 1983); Richard Rorty, *Contingency, Irony and Solidarity*, (Cambridge University Press, 1989), pp. 3 y 4; V. Berger y R.

La percepción actual de lo que es ser moderno difiere sustancialmente de la concepción convencional de la modernidad como un mundo dotado de una realidad fija que debe su ser a un fundamento, un arquetipo o modelo. "La imagen fundamental de la modernidad apelaba a un modelo estático y abstracto separado del tejido y el flujo dinámico de la realidad. Es la figura del "yo" cartesiano, de los derechos naturales abstractos de la revolución francesa, de la razón kantiana, del fracasado proyecto del marxismo ortodoxo, de la planificación urbana, de *la machine à habiter* de Le Corbusier, y de la situación ideal desde donde se formula el discurso según Habermas".<sup>16</sup> La sensibilidad de hoy percibe la realidad como dotada de ese particularismo, precariedad, fluidez, variedad e impredecibilidad con que la representó Simmel en *La Filosofía del Dinero*, Baudelaire en *El Pintor de la Vida Moderna*, o Benjamín al mirar a través de los ojos del *flâneur* que recorre las calles de París o de Nueva York observando las escenas fortuitas de la calle, sin un mapa.

Esa nueva sensibilidad, en que el sujeto construye su identidad y su mundo al mismo tiempo, y rechaza la necesidad de una idea, un modelo o una estructura que lo legitime como actor social, le asigne un papel en función de esa estructura y defina su comportamiento, es la fuerza revolucionaria que está difundiendo el proceso de globalización y está transformando las sociedades nacionales a través del mundo entero. A la luz de ello lo que está sucediendo no es el reemplazo de una matriz socio-política que confirme existencia y legitimidad a los actores sociales por otra, sino más bien el rechazo de que para ser haya que apelar a una matriz social, y el nacimiento de la confianza en que nosotros mismos podemos construir nuestra identidad personal y colectiva.<sup>17</sup> De allí que, aunque tomada del estudio del lenguaje, sea apropiada la expresión postestructuralista para describir el mundo que se esboza.

Se ha procurado aquí descorrer en parte la cortina que oculta los grandes cambios epistemológicos, la transformación de la sensibilidad y de las percepciones a través de las cuales la gente y las comunidades construyen su identidad, su mundo y su forma de vivir en él, porque son esos umbrales epistemológicos los que, en el fondo, están transformando las sociedades y las economías nacionales, con el apoyo de una nueva

---

Luckman, *La Construcción Social de la Realidad*, (Amorrortu, 1962). Ver también las obras de Gianni Vattimo, *El fin de la modernidad*, 1986, y *Las Aventuras de la Diferencia*, (Anagrama, 1987). Este es el sentido de la expresión "inventar mundo" que usa Fernando Flores.

<sup>16</sup> Scott Lash y J. Friedman (eds.), *Modernity and Identity*, (Basil Blackwell, 1992), Introducción.

<sup>17</sup> M. A. Garretón, *Hacia una Nueva Era Política: Estudio sobre las Democratizaciones*, (Santiago de Chile, FCE, 1995).

base tecnológica. Se proponía en la sección anterior un tándem entre el efecto difuminador del proceso de globalización y el impulso transfronterizo, diversificador e integrador a la vez de la actual etapa de la modernidad, esto es, entre el medio y el mensaje. Se señalaba también que la globalización ha sido estimulada por la emergencia de un nuevo patrón socio-tecnológico. Vinculando más estas tres cosas se puede proponer ahora una triangulación entre la tendencia hacia la globalización, el nuevo *ethos* de la modernidad y el cambio de su base tecnológica, cuyas características, según se ha señalado, coinciden perfectamente con las energías particularistas y comunicativas, aparentemente contradictorias, que poseen esos tres fenómenos. No se trata de nada excepcional en la historia. Ello no hace sino reflejar la convergencia que debe darse en cada etapa entre lo que Braudel llamó las mentalidades y la base material de las civilizaciones. Esta incursión en la fuente cultural, valórica o epistemológica de las transformaciones experimentadas por las sociedades, las economías y su base tecnológica en el mundo de hoy, al impulso del proceso de globalización, tenía por objeto sugerir lo que, a nuestro juicio, son las claves más profundas de las mutaciones que está generando ese proceso.<sup>18</sup>

Todo ello nos plantea la interrogante acerca de en qué medida y de qué modo los distintos países, o grupos de países, se están preparando para enfrentar las consecuencias de la globalización y el cambio de época que éste difunde a través del mundo hoy día.

## Las posibles respuestas.

El proceso de globalización, pese a ser fascinante como toda tendencia que involucra un cambio de época, no presenta tanto un interés académico como práctico y, por lo tanto, político. Aún así, una descripción correcta del proceso es esencial para definir la estrategia requerida para enfrentarlo. Este desafío, por supuesto, se plantea en forma muy diferente en los países industrializados que en los países en desarrollo. Los primeros son los protagonistas del proceso mientras que los segundos, en mucho mayor medida que ellos, tienen que reaccionar frente a él, si no en forma pasiva, con un margen de maniobra mucho más reducido.

---

<sup>18</sup> Además de algunas obras ya citadas, ver Taichi Sakaiya, *Historia del Futuro: La Sociedad del Conocimiento*, (Andrés Bello, 1991); Danilo Zolo, *Democracy and Complexity*, (Pensylvania: University Press, 1992); y desde un punto de vista metodológico, Pierre Bourdieu, *The Logic of Practice*, (Stanford University Press, 1980).

Por eso, las estrategias diseñadas por los países en desarrollo para insertarse en el proceso de globalización en curso no sólo habrán de ser muy diferentes a aquéllas que están llevando a cabo los países industriales, sino que desempeñarán un papel mucho más crucial desde el punto de vista de su propio proceso de desarrollo.

El papel crucial de estas estrategias fue más destacado en una época en que la relación de dependencia de los países del tercer mundo dentro del marco del proceso de transnacionalización se denunciaba con más fuerza, y en que todavía se confiaba en que éstos encontrarían alternativas que evitaran incorporarse a él, como el uso de tecnologías apropiadas, la estrategia de las necesidades básicas, el *delinking* o la desvinculación con el mundo capitalista, o el nuevo orden económico internacional, estrategias inviables que no se implementaron e hicieron perder tiempo a esos países. Pese a que hoy existe en ellos una mayor comprensión o resignación frente a la inevitabilidad de incorporarse a ese proceso, este paso, y la forma de darlo en cada caso, continuará teniendo efectos cruciales en cada uno de ellos. No está demás recordar que la forma que está adoptando la inserción de los distintos países —o grupos de países— del Sur en estas tendencias es muy distinta, de acuerdo con su cultura, situación geopolítica, estructura socio-económica y sus grados de desarrollo. No se ajustan a la realidad las visiones nostálgicas que sólo destacan los impactos negativos del proceso. Los países latinoamericanos están en mejores condiciones para superar las barreras y aprovechar las oportunidades planteadas por su entorno externo. Sus políticas económicas son mucho más maduras y han aprendido a compatibilizar estabilidad, crecimiento y apertura. Si bien no ha ocurrido lo mismo con la equidad, y subsisten grupos de exclusión y de pobreza, ello ocurre a niveles diferentes y más favorables que antes. Sus procesos políticos tienden a superar visiones simplistas y luchas ideológicas. Se inicia también un cambio cultural en la región.

La incorporación de los distintos países al proceso de globalización, dejando aparte a contar de aquí sus consecuencias más profundas, presenta numerosas cuestiones de entre las cuales sólo examinaremos brevemente tres: el futuro del Estado nacional, la visión estratégica con que los países respondan a estos desafíos, y los procesos de regionalización que actualmente se están desarrollando, en parte para responder a ellos, aunque en muy diferentes escalas.

De generación en generación hemos vivido, a lo largo de la edad moderna, en un mundo de Estados nacionales. Puede decirse que la modernidad nació con ellos. Es cierto que el Estado nacional adoptó

diversas formas, desde las ciudades-Estado del Renacimiento alemán e italiano hasta su expresión madura reflejada en el gran Estado militar, industrial y burocrático surgido a fines del siglo XIX, que tan bien describiera Max Weber, pasando por las grandes monarquías territoriales y absolutas de la época barroca, el Estado liberal fraguado en las ideas de la revolución francesa y propagado por las tropas napoleónicas a lo largo de Europa, o el Estado nostálgico de la Santa Alianza. Desde el punto de vista internacional, el mundo moderno constituyó un sistema interestatal que, entre la paz de Westfalia y el Tratado de Versalles, interpretó un armonioso concierto europeo, buscando siempre el equilibrio del poder. El estadocentrismo político fue siempre de la mano con el nacionalismo económico. Desde las políticas mercantilistas como las aplicadas por Colbert bajo Luis XIV en Francia, hasta las librecambistas que preconizó Adam Smith después en Inglaterra, todas tenían como meta engrandecer las economías nacionales. El mercantilismo deseaba hacerlo protegiendo las industrias respectivas, en tanto que Adam Smith abogaba por la abolición de las tarifas y el libre comercio porque aumentarían la riqueza de los ingleses mientras que el proteccionismo, al limitar la gama de artículos que estarían en condiciones de importar y exportar, los haría más pobres.

Proteccionistas y librecambistas no elevaban sus miras más allá de las fronteras del Estado nacional. Cuando la gran depresión de los años treinta, precedida por la Primera Guerra Mundial, planteó el desafío de reactivar unas economías deprimidas, Lord Keynes propuso su famosa fórmula basada en la manipulación por el gobierno de las variables macroeconómicas, referentes al capital, el interés y el dinero, dentro de las fronteras nacionales. Poco después de 1950, Charles Wilson resumió el sentimiento nacional de su país a este respecto al escribir que él no veía diferencia alguna entre lo que era bueno para la General Motors y lo que era bueno para los Estados Unidos.

Desde entonces, una parte creciente de los bienes y servicios que produce los Estados Unidos se venden en terceros mercados, y lo que la población de este país consume proviene en una medida cada vez mayor de empresas pertenecientes a otras naciones industriales. Las inversiones de empresas norteamericanas en el exterior, en los últimos años del decenio pasado, aumentaron en comparación con el año anterior en un 24% en 1988, 13% en 1989, y 16% en 1990, mientras el aumento promedio de la inversión en los Estados Unidos fue de sólo 6,7% en esos años. Esta expansión de las empresas norteamericanas hacia el exterior fue mucho más notoria en aquéllas no tradicionales.

Ohmae se pregunta: “¿Son aquellas naciones Estados (tradicionales), no obstante el obvio e importante rol que todavía juegan en los asuntos mundiales, los principales actores de la economía global de hoy? ¿Proveen ellas las mejores ventanas hacia la economía mundial? ¿Proporcionan los mejores puertos de acceso hacia la misma?”. Y a continuación se pregunta: “Y si no es así ¿qué clase de fronteras tendrán sentido en el futuro?”.<sup>19</sup> Este prolífico autor menciona cinco fuerzas como la principal explicación de este acelerado desdibujamiento de las fronteras nacionales desde un punto de vista económico. Primero el avance y difusión de las tecnologías de la información que hacen posible a cualquier compañía operar en todo el mundo de igual modo que en casa. Segundo, el tamaño y la movilidad de los mercados de capital de los países desarrollados, y también de algunos en desarrollo, como lo demuestra el hecho de que alrededor del 10% de los fondos de pensiones estadounidenses están invertidos en Asia. Tercero, la industria que, naturalmente, tiene una orientación mucho más global que hace veinte o treinta años. Cuarto, el hecho de que los mercados de consumidores han adquirido igualmente una orientación global en sus conocimientos y en sus gustos. En quinto lugar, se encuentran los mercados de trabajo, en donde no sólo la movilidad ha aumentado extraordinariamente a través de la fronteras sino también entre las profesiones —tanto vertical como horizontalmente— y en sus fuentes de formación y conocimientos.

Debe hacerse notar que estas cinco fuerzas no sólo trabajan mancomunadamente para producir los mismo resultados, sino también otros que desbordan con mucho la esfera económica, tendiendo así a globalizar la estructura de las sociedades, el diseño de sus organizaciones, sus formas de vida, las actitudes y comportamientos de la gente, las preferencias y el consumo, los bienes y servicios que están a disposición de los productores y consumidores, y los valores sociales imperantes. Dentro de esta perspectiva, la interrogante acerca del futuro del Estado nacional es plenamente valedera, aunque sería difícil anticipar una respuesta por ahora.

El propio Henry Kissinger termina su última obra —de construcción monumental— describiendo un mundo dominado por “fuerzas globales” que incluso restarían protagonismo a los Estados Unidos. “La ausencia de ideologías abrumadoras así como de amenazas estratégicas —como consecuencia del fin de la Guerra Fría— dan libertad a las naciones para

<sup>19</sup> Kenichi Ohmae, *The End of The Nation State: The Rise of Regional Economies*, (Free Press, 1995).

seguir políticas exteriores crecientemente basadas en sus intereses nacionales específicos, y generan un sistema internacional constituido por cinco o seis poderes mayores y por una multiplicidad de Estados más pequeños, en donde, al igual que en el pasado, el orden debe emerger de la reconciliación de intereses competitivos". En este mundo "los Estados Unidos no están en mejor posición para determinar unilateralmente la agenda global de lo que estaban en los comienzos de la Guerra Fría: América es más preponderante que hace diez años y sin embargo, irónicamente, su poder se ha vuelto más difuso; por lo tanto, su capacidad para remodelar el resto del mundo ha decaído".<sup>20</sup>

Un segundo nivel de adaptación o de respuesta de los Estados nacionales frente al desafío de la globalización se refiere a la estrategia que adopten frente a éste. Los análisis como los de Michael Porter acerca de en qué consisten las ventajas competitivas de las naciones parecen dejar poco espacio para el papel de una elección deliberada y para visiones estratégicas que expliquen esas opciones. Es cierto que es casi inevitable que las haya en algún sector de la economía, aparte de que la mera decisión de permitir o crear las condiciones necesarias para que esas ventajas competitivas florezcan en múltiples jardines, necesariamente responde a una cierta visión estratégica. Porter señala que, sin proponérselo, Italia llegó a ser competitiva sin tener equilibrios fiscales; Alemania con un marco sobrevaluado y ambos, junto con Japón, sin disponer de una base adecuada de recursos naturales; y que, por mucho que el Estado japonés comprometió sus esfuerzos en el desarrollo de una moderna industria aeronaval, no fue ello todo lo exitoso que se esperaba, en tanto sí cosechaba éxitos en sectores no buscados ni deliberadamente promovidos. Ni las ventajas comparativas naturales, ni políticas económicas correctas, ni la promoción de ciertos sectores por parte del Estado, aseguran la competitividad de esos sectores o la del país en su conjunto. Un caso característico en medio de una transición que afectó muy seriamente al país rector de la economía mundial, fue el importante debate que tuvo lugar durante los años setenta en los Estados Unidos, no sólo acerca de qué sectores debía favorecer ese país para oponerse con éxito a la ruda competencia a que estaba siendo expuesto por la emergencia de nuevos gigantes económicos cada vez más modernos y agresivos como Alemania y el Japón, sino también en torno a si siquiera era conveniente tener una política industrial, en lugar de permitir que los sectores decadentes fueran reemplazados por sectores nuevos, y que

<sup>20</sup> Henry Kissinger, *Diplomacy*, (Touchstone, 1995), p. 805. Ver también David Callahan, *Between Two Worlds*, (Harper and Row, 1994).

éstos triunfaran espontáneamente, sin la ayuda de la programación, en forma neodarwiniana.<sup>21</sup>

Tendría más sentido que estas reflexiones se centraran en las preocupaciones y respuestas de aquellos países que tradicionalmente no se consideraron parte del mundo industrializado. Pero aún así, se trataría hoy de un universo excesivamente heterogéneo, en que las comparaciones entre los países del Sudeste asiático, de Asia Meridional, de Africa y de América Latina podrían arrojar lecciones extremadamente interesantes, aunque su comparación también presentaría grandes dificultades. Por eso, y por la relativa unidad y peculiaridad que presenta el caso de América Latina, nos referiremos más bien a esta última experiencia.

Los países de la región presentan una interesante mezcla de homogeneidad y heterogeneidad entre ellos, tomando en cuenta, por una parte, la unidad de sus orígenes históricos y, por la otra, las diferencias creadas por su tamaño, su geografía, su estructura demográfica y sus formas de desarrollo económico. Con todo, como es bien sabido, las economías latinoamericanas, desde la colonia hasta los años 70 del presente siglo, han seguido básicamente tres patrones de desarrollo sucesivos, si es que el último de ellos se puede considerar un patrón de desarrollo.

A partir de su independencia, los países iberoamericanos prosiguieron el camino del crecimiento hacia afuera heredado de su pasado colonial y basado en la producción y exportación de las materias primas minerales o agrícolas que abundaban en la región y en la importación, mediante las divisas generadas por aquellas exportaciones, de los equipos y bienes manufacturados de consumo necesarios para mantener los niveles de vida de los segmentos acomodados de sus sociedades e iniciar tímidamente las primeras etapas de su desarrollo.

La gran depresión de los años 30 y la Segunda Guerra Mundial pusieron término a ese período fácil de crecimiento hacia afuera, con el derrumbe o el cierre de los mercados internacionales y el debilitamiento de numerosos sectores exportadores que habían constituido hasta entonces el motor de su crecimiento, como el salitre, el guano, el caucho, el café, los frutos tropicales y algunos minerales. Suspendido el flujo de divisas, dentro de una economía mundial profundamente desarticulada por la depresión y por la guerra, estos países optaron deliberadamente, o en la práctica, por promover industrias que pudieran fabricar localmente

<sup>21</sup> Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, (Free Press, 1990); Carlos Ominami, *La tercera revolución industrial*, (RIAL, 1986); Ronald Müller, *Revitalizing America*, (Simon and Schuster, 1980); y Michael Piore y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide*, (Basic Books, 1984).

lo que antes importaban, iniciando así una etapa marcada por una estrategia de crecimiento hacia adentro, es decir, de industrialización por sustitución de importaciones, orientada hacia el mercado interno. Como este concepto lo indica, tratábase de una industrialización esencialmente protegida, para evitar que la industria naciente fuese destruida por la competencia de productos similares de mayor calidad y menor costo producidos en forma más eficiente por empresas extranjeras. Esta situación, que debió ser transitoria, se mantuvo durante treinta o cuarenta años impidiendo que las nuevas industrias nacionales dejaran alguna vez de ser infantiles o llegaran a ser competitivas en los mercados mundiales, y frustrando el principal propósito de esta política, cual era el de comprimir el coeficiente de importaciones y el gasto externo, ya que lo que logró efectivamente fue sustituir importaciones de bienes de consumo por las de los bienes de capital, equipos e insumos industriales necesarios para mantener funcionando esas economías, importaciones que eran mucho más rígidas.

Hacia fines de los años 60 esta estrategia comenzó a dar signos de agotamiento, que se agravaron por distintas circunstancias económicas y políticas en varios países latinoamericanos, todo lo cual fue magnificado por el inicio de un prolongado período recesivo en los países industriales y, posteriormente, por el brusco aumento de los precios del petróleo acordado en 1973 por los países de la OPEC. Se inicia así una tercera etapa, si puede llamársela tal, en que los países de la región procuran paliar el efecto adverso de la recesión internacional y del alza de la cuenta petrolera acudiendo al endeudamiento externo, hecho posible gracias al milagroso renacimiento de los mercados financieros internacionales, muertos y enterrados hacia medio siglo a raíz de la crisis de 1929, un renacimiento que colocó en las arcas de la banca internacional ingentes recursos financieros líquidos, que debieron ser colocados en una cartera de clientes mucho más amplia y diversificada, a la cual accedieron los países latinoamericanos. Las dificultades acumuladas para el pago de la deuda, que estallaron en México en 1982, y se propagaron por toda América Latina; las políticas de ajuste que hubo que poner en marcha para comprimir las importaciones y el gasto público a fin de generar recursos para servir los intereses de la deuda, y las profundas reformas económicas supuestamente inducidas desde Washington, e iniciadas en distintas épocas y con diferentes características por los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos hacia fines de los años ochenta, concluyen, de alguna manera, la tercera etapa de dicho proceso.

La estrategia de desarrollo que surgió de las reformas no se identifica simplemente con ellas. Las distintas etapas del proceso de desarrollo latinoamericano dejaron muchas lecciones a esos países. Para superar la era del ajuste y aplicar las reformas económicas los gobiernos de la región contaron muchas veces con excelentes equipos. Más importante que eso, esas lecciones produjeron cambios profundos en la sensibilidad política de sus sociedades, surgiendo, no sin excepciones, una cultura cívica más inclinada en política a la moderación y a los acuerdos que a la ideología y al conflicto; más concedora y respetuosa de los requisitos de la estabilidad y de las claves del crecimiento económico; menos dependiente del Estado y menos desconfiada de la capacidad y la iniciativa del mercado y del sector privado; una cultura que miraba menos hacia el antiguo parque industrial de esos países, y su correspondiente infraestructura, apostando más a la modernización de su aparato productivo, a la apertura externa de sus economías y al aumento de su capacidad exportadora. Una nueva sensibilidad que no dejaba de aprovechar las oportunidades que se abrían para presionar en favor de una mayor equidad social, aunque tal vez en un estilo menos confrontacionista que en el pasado, y que al mismo tiempo aprendió a reconocer que, en parte, la solución de ese problema siempre dependería de una alta tasa de crecimiento económico así como, además, de la educación de la fuerza de trabajo, de la calificación de los trabajadores informales y los microempresarios, y de la incorporación de esos segmentos a los sectores más modernos de la economía. Se trata de lecciones dolorosamente aprendidas tanto en etapas de inmovilismo político y social impuesto por la derecha por medio de la fuerza, como de los desbordes económicos populistas en que frecuentemente desembocaron las políticas de izquierda, lo que tarde o temprano, tendía a comprometer la gobernabilidad de las instituciones democráticas e, invariablemente, a perjudicar a los segmentos más pobres de la población. Atrás quedó la idea de que la nueva estrategia había sido fraguada, pues, en Washington.

No es del caso reseñar aquí los rasgos principales de la estrategia económica que, con naturales diferencias de orientación, ritmo y resultados, están aplicando desde fines de los años ochenta los países latinoamericanos.<sup>22</sup> Se trata, en general, de una estrategia que tiende a promover

<sup>22</sup> Se ha recordado ya que las reformas económicas atribuidas al llamado consenso de Washington, de la cual las actuales estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos son hasta cierto punto herederas, ponían énfasis en la disciplina fiscal, el control del gasto público, el mejoramiento de los sistemas impositivos, la liberalización del sistema financiero, un manejo prudente del tipo de cambio, la reforma arancelaria y la liberación comercial, la apertura a la inversión extranjera, la privatización de empresas públicas, la desregulación de determinadas actividades o mercados, el reforzamiento

la reestructuración productiva y la competitividad internacional de las economías mediante un mayor uso de los mecanismos del mercado, la liberalización y la apertura externa de las mismas, la incorporación de capitales y tecnología externas, y la reducción del papel del Estado en la economía, todo ello en el marco de sociedades más informadas, diversificadas y complejas que en el pasado. Es, como puede apreciarse, diametralmente diferente de la estrategia de desarrollo convencional de la posguerra. Para los efectos de estas reflexiones cabría destacar tres rasgos generales dentro de ella.

El primero se refiere a que por primera vez en la historia económica reciente de América Latina se reconoce con claridad el fuerte entrelazamiento que existe entre economía, sociedad y política en estos países. Esta observación no se refiere solamente al hecho de que las economías que comienzan a surgir como consecuencia de la modernización productiva de los mismos y del aumento de su competitividad externa presentan una integración intersectorial y una flexibilidad mucho mayores que antes, cumpliendo así con uno de los principales requisitos que planteara Fernando Fajnzylber a través de la CEPAL antes de su muerte.<sup>23</sup> Esta nueva percepción va más lejos. Se reconoce ahora que el ataque a la pobreza que aún afecta a grandes segmentos de las sociedades latinoamericanas, no sólo debe efectuarse por las razones de justicia social que tradicionalmente habían invocado los sectores progresistas, sino por constituir un requisito esencial de la nueva estrategia de desarrollo. En efecto, no se conoce ninguna economía emergente en el mundo que haya llegado a esa situación con la mitad de su población sumida en la ignorancia y ocupada en trabajos improductivos. Tanto el Banco Mundial como el BID y la CEPAL, así como todos los países en rápido proceso de industrialización, han señalado que la calidad de los recursos humanos es el principal factor de competitividad internacional de esos países. Un ministro de Educación de Chile pudo decir que lo que realmente compete en el mundo no son equipos, procesos ni productos, sino sistemas educativos.<sup>24</sup> Al mismo tiempo los acontecimientos de Venezuela, Brasil, México, Colombia y otros países, convencieron a los dirigentes políticos y a la ciudadanía de que las mejores políticas económicas

del derecho de propiedad y la reforma del estado. Para una descripción tanto histórica como crítica de las nuevas estrategias de desarrollo de los países de la región ver Enrique V. Iglesias, *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico: Hacia un Nuevo Consenso Latinoamericano*, (Washington DC: BID, 1992). Ver también Gustav Ranis (ed.), *En Route to Modern Growth: Essays in Honour of Carlos Díaz-Alejandro*, (Washington DC: BID, 1994).

<sup>23</sup> CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, (Santiago, 1990).

<sup>24</sup> Ricardo Lagos, *Después de la Transición*, (Grupo Zeta, 1993).

podían entrar en un callejón sin salida, o desbaratarse, por la falta de gobernabilidad de las instituciones democráticas. La tesis de que el crecimiento económico, la participación de una creciente proporción de la población en ese proceso y la gobernabilidad de la democracia son inseparables, constituye el principal rasgo de la actual estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos.

Un segundo rasgo central más imponderable y, por lo tanto, más difícil de describir, se refiere al carácter intangible que tienen, en comparación con el pasado, casi todos los factores claves del actual proceso de desarrollo de los países latinoamericanos. Como se ha señalado, muchos analistas, además de Porter, han relativizado o fragmentado las fuentes de la competitividad internacional de los países, mostrando que éstas no consistían, como se había considerado antes, en una dotación de mano de obra barata (de la que carecieron Suecia o Suiza); en la abundancia de recursos naturales (que no se dio en Alemania, Italia o en Japón); de un manejo adecuado de las políticas macroeconómicas (lo que no corresponde al persistente déficit fiscal de Japón, a un tipo de cambio sobrevaluado en Alemania o las altas tasas de interés prevalecientes en Italia); y que ni siquiera eran el resultado de políticas gubernamentales deliberadas.<sup>25</sup> La experiencia reciente demuestra que las fuentes del crecimiento económico y de la competitividad internacional de los países, en un mundo global como el que se ha descrito más arriba, depende de fuentes más fragmentadas, dispersas e intangibles, en general más cualitativas, en comparación con la dotación de mano de obra o recursos naturales, y la abundancia de capital y de inversiones físicas, que en gran medida lideraron esos procesos en el pasado.

A este respecto señala un calificado observador al sintetizar este proceso: "El incremento de la competitividad de un país no es algo homogéneo. Sus logros se encuentran en una zona equidistante entre una aproximación global y voluntarista de este problema, promovida a nivel nacional, y el esfuerzo desplegado o el riesgo asumido en forma individual a nivel de empresa. Es un proceso que en esencia se desarrolla al nivel de cada rama industrial y de las empresas que trabajan en ella pero cuyo logro supone el marco de políticas económicas favorables a la innovación, el mejoramiento de la productividad y la competencia internacional. Ello exige tomar en cuenta una gama de agentes económicos mucho más amplia que en el pasado, una integración más estrecha entre el sector público y el privado así como también entre los agentes mayores

<sup>25</sup> M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, (Nueva York: Free Press, 1990), y otros.

y pequeños que operan en cada sector y, sobre todo, avanzar hacia una integración más estrecha entre el Estado, la comunidad científica y tecnológica, los sectores productivos, y el sector financiero".<sup>26</sup> Los países latinoamericanos, de diversas maneras, han empezado así a recibir la influencia de la transición desde una sociedad de producción hacia una sociedad basada en el conocimiento.

El tercero y más notable de los rasgos mencionados se refiere a que, por primera vez en la evolución histórica de América Latina, las estrategias económicas de este conjunto de países han adoptado un signo similar a las del resto del mundo, en este caso, la de un mundo globalizado. Durante el período colonial los enclaves iberoamericanos dependieron de la estructura económica de sus metrópolis peninsulares, particularmente la española, que constituía a su vez una excepción dentro de Europa: un apéndice europeo más retrasado y dependiente de sus Estados vecinos por razones que la historiografía ha analizado abundantemente.<sup>27</sup> Durante su época independiente los países de la región fueron exportadores de productos básicos hacia las grandes potencias industriales, que estaban configurando el mundo dentro de sus imperios, e importadores de los equipos y manufacturas producidas por ellos. A partir de los años treinta o cuarenta este grupo pone en marcha políticas deliberadas de industrialización sustitutiva, bajo medidas proteccionistas que constituyen la excepción dentro de un mundo que se encamina hacia el liberalismo económico, bajo los impulsos de la prosperidad internacional y de los compromisos contraídos en Bretton Woods. El actual período, por lo tanto, es el primero en que las políticas económicas de los países latinoamericanos coinciden con las corrientes internacionales. Es también un período que, por su tendencia a la diversificación productiva y de mercados, por su confianza en la iniciativa de los agentes económicos, por la importancia que asigna al conocimiento y a la calificación de los recursos humanos y por basarse en una visión más integrada acerca del papel de la sociedad, la economía y la política, también tiende a coincidir con las tendencias culturales señaladas más arriba. Esta es otra expresión del impacto del proceso de globalización sobre la realidad latinoamericana.

La última forma de reacción de los países frente al proceso de globalización que se examinará en este ensayo, está representada por las tendencias hacia la regionalización. Bajo estas tendencias pueden englo-

---

<sup>26</sup> E. V. Iglesias, *op. cit.*, p. 94.

<sup>27</sup> Ver Claudio Véliz, *La Tradición Centralista en América Latina*, (Barcelona: Ariel, 1984).

barse muchas cosas. Para efectos prácticos, sólo se distinguirán tres: los acuerdos económicos y comerciales existentes en América del Norte, Europa y la región Asia-Pacífico; los acuerdos económicos celebrados entre otras agrupaciones de países, de los cuales aquí se destacarán los procesos de integración latinoamericanos; y la emergencia de un conjunto extremadamente pujante de regiones transfronterizas no integradas por Estados nacionales; como el eje que une a Silicon Valley con Tijuana, las provincias aledañas a Shezhen con Hong-Kong, o el entrelazamiento entre el Norte de la economía china y nipona con la de Corea del Sur a través del Mar del Japón.

Aunque con frecuencia la tendencia hacia la regionalización se presenta como el natural contrapeso del proceso de globalización, a nuestro juicio tal simetría es puramente voluntarista o ilusoria, primeramente porque aquella tendencia presenta manifestaciones marcadamente heterogéneas, y en muchos casos débiles, y luego porque históricamente las principales no nacieron como una respuesta a ese proceso, ya sea en el caso de la Unión Europea que fue muy anterior a él, o en el de NAFTA o el área Asia-Pacífico, que son el fruto de una evidente convergencia geográfica y que están ampliamente insertos en la economía global. Por esta razón, estos procesos no se analizarán aquí. En todo caso, no hay dudas de que más significativas siguen siendo las diversas respuestas nacionales.

Habiendo propuesto que la globalización no es un fenómeno exclusivamente económico, debemos concluir que su impacto en las sociedades nacionales es igualmente multidimensional, extendiéndose a las esferas tecnológica, económica, política, social y cultural. Nos interesa particularmente aquí su impacto en los procesos políticos y, muy especialmente, en relación con el espectro y sentido de las políticas públicas que, a través de ese proceso, los gobiernos ponen en juego para satisfacer los intereses de la sociedad. Unos intereses que cambian permanentemente con el tiempo y cuyo factor de cambio más importante en esta época es, precisamente, el proceso de globalización.

### **Desafíos al proceso político.**

La política ha sido siempre, en gran medida, un reflejo del contexto en que se desarrolla. No es de extrañar que, si éste se transforma, se modifiquen las bases tradicionales del quehacer político. El proceso de

globalización y la nueva sensibilidad cultural que éste conlleva ha alterado profundamente esa actividad, comenzando por las formas tradicionales de representación, elemento central de la teoría democrática, las que se ven seriamente amenazadas en unas sociedades caracterizadas por crecientes cuotas de información y de conocimiento que tienden a sobrepasar los mecanismos clásicos de intermediación política. Tanto las perplejidades de los dirigentes políticos como los factores de la desafección de la ciudadanía señalan por donde pasan las alteraciones mencionadas. Quisiera comenzar esta sección enumerando brevemente algunos de esos cambios para detenerme luego en algunos de ellos.

- 1) Han cambiado los referentes tradicionales de la actividad política: la nación, el Estado, las clases sociales y las ideologías, sin ser reemplazados por otros.
- 2) Se ha transformado el concepto de la representación según la teoría clásica, tornándose menos colectiva y más difusa, menos mediada y más directa, menos indiscutible o de menor intensidad, sin que tampoco haya cristalizado en la práctica un nuevo concepto.
- 3) Existe una fuerte presión para intensificar la participación de las comunidades y la gente en las decisiones y en la vida política, sin que haya surgido una institucionalidad adecuada para ello.
- 4) Hay una crisis o desvalorización de las instituciones políticas, comenzando por el Estado y sus principales órganos, el poder ejecutivo en los sistemas presidencialistas, los parlamentos y la administración de justicia.
- 5) Se observa una crisis más clara aún en los partidos políticos, llegando a señalarse que hay un solo país latinoamericano en donde funciona –o ha vuelto a funcionar– normalmente un sistema de partidos.
- 6) Se advierte un vacío de ideas y valores tanto en el diálogo como en el juego político, y un excesivo peso de los intereses, que parecieran pasar a ser el objeto central de la política, lo que alienta la corrupción.
- 7) Hay un rechazo a la absolutización de las ideologías.
- 8) En su lugar se afirman nuevos temas y nuevos actores.
- 9) Hay una crisis del Estado y una sentida necesidad de reintegrarlo a la sociedad civil.
- 10) Por todas estas razones se han confundido las fuentes de la legitimidad.

Ha crecido la preocupación por la gobernabilidad democrática en los países latinoamericanos sin que ellos constituyan una excepción frente al resto del mundo. Es paradójal que esta preocupación nazca o se agrande precisamente después que el sistema democrático haya logrado extenderse a toda la región. El cambio de época que se hacía referencia más arriba, los nuevos rasgos de la modernidad, y el surgimiento de sociedades más complejas, tienden a modificar los sistemas políticos y a debilitar su gobernabilidad.

Debido a la creciente diferenciación de los intereses que se expresan en una sociedad moderna su gobernabilidad es un fenómeno complejo y los factores que la hacen posible, o que la debilitan, son múltiples. Los dirigentes y la opinión pública están conscientes de que la gobernabilidad de la democracia no está garantizada. Sin embargo, se suele tener una visión parcial y reducida de sus causas y —por lo tanto— de los riesgos contra los cuales hay que prevenirse, basada en experiencias particulares de procesos muchas veces inconclusos.

Se hace sentir la falta de una visión sistémica de este fenómeno, de los factores que lo explican, y de aquéllos que lo amenazan. Es cierto que, así como en el pasado muchas veces una política económica populista desbarató la democracia, así también es cierto que en los últimos años la reacción de la ciudadanía obstruyó a gobiernos que intentaban aplicar una política económica correcta. Pero la gobernabilidad está lejos de estar condicionada exclusivamente por la política económica: lo está también por la desigualdad social y la inadecuación de los sistemas políticos a las nuevas realidades.

Gravitan en este último campo el mal diseño y el ineficiente funcionamiento del Estado; la obsolescencia de los sistemas y los partidos políticos; la debilidad de los parlamentos; la insuficiencia de los servicios de justicia; la corrupción; la violencia; la desigualdad y la pobreza; los fuertes desequilibrios regionales, y la insuficiente participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la política.

La teoría liberal, basada en la democracia representativa, también ha sido cuestionada por estas nuevas sensibilidades. Dentro de ese marco, los ciudadanos ejercían sus derechos en los actos electorales y, entre unos y otros, delegaban el manejo del sistema político a los representantes que habían elegido. La complejidad, el dinamismo y la volatilidad de la vida moderna —en gran medida fruto del proceso de globalización— han determinado que el concepto de la representación, así entendida, sea insuficiente. En un mundo como éste la soberanía popular —enfaticada después que la soberanía nacional—, que sólo se ejercía en las urnas,

tiende a ser reemplazada por el concepto y la práctica de la participación social.<sup>28</sup>

El sistema representativo clásico constituía una democracia mediata. Hoy día los intermediarios o representantes de los ciudadanos, sean los parlamentos, los partidos políticos, sus cúpulas o sus operadores, no monopolizan la articulación y expresión de sus intereses como lo hacían antes, debido a que en una sociedad más diversa, más asertiva e informada, la gente tiene visiones propias sobre los asuntos de interés público y aspira a intervenir de alguna manera en su manejo.

Entre los diversos medios de socialización, información y creación de opinión pública, los medios de comunicación tienen un papel muy importante, que se agiganta día a día. La opinión pública obtiene de los medios sus informaciones, sus puntos de referencia y sus posiciones mientras que los medios y los comunicadores asumen una parte creciente de las tareas que estaban reservadas a los políticos. Los partidos no sólo ya no tienen la exclusividad en la configuración de los programas que interesan a la ciudadanía sino tampoco en la elección de sus candidatos: surge una contraposición entre la opinión pública y los partidos políticos. Tanto la brevedad del tiempo de que disponen los dirigentes en los medios de comunicación como la abundancia de los mensajes que éstos difunden constriñen la proyección de los políticos. Los medios también acortan el margen de acción del poder ejecutivo y de la presidencia en la medida en que tienen una influencia determinante en la confección de la agenda pública y, por ende, de los programas gubernativos. Los estadistas y los dirigentes se han dado cuenta que no basta con tener la autoridad constitucional para desempeñar un cargo de representación popular sino que es necesario ser un buen comunicador. Lo mismo se aplica a la propaganda, las campañas y las encuestas, que influyen decisivamente en la opinión pública, y que se han convertido en una verdadera obsesión para los políticos.<sup>29</sup>

Los sistemas representativos basados en procesos electorales y en la competencia entre candidatos designados por los partidos, dentro de marcos formales previsible, dan lugar a otros basados en la expresión de las posiciones de un público más informado, activo y fragmentado;

<sup>28</sup> Ver Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, (University of California Press, 1984); P. Seligman, *The Idea of Civil Society*, (Free Press, 1992); L.S. Rothenberg, *Linking Citizen to Government*, (Cambridge, 1992). Desde un punto de vista latinoamericano, ver J.G. Castañeda, *Utopia Unarmed*, (Knopt, 1993), y H. Aguilar Camín, *Después del Milagro*, (México: Cal y Arena, 1988).

<sup>29</sup> Ben H. Bagdikian, *The Media Monopoly*, (Beacon Press, 1992), y James Fallows, *Breaking the News*, 1995.

en la necesidad de reflejar los intereses propios de esa diversidad de situaciones; en la mayor gravitación de las organizaciones gremiales, sociales y locales; y en el debilitamiento del liderazgo político de carácter formal o tradicional frente a la proliferación de los líderes de opinión en una sociedad que ya no cree que "todo es política".

Estas fuentes de representación se cruzan con la influencia de los "poderes fácticos", cuyo peso en una sociedad moderna hace aparecer como un cuento de hadas el papel de los antiguos grupos de presión, sean aquéllos el establecimiento militar, la empresa, las finanzas, las asociaciones ilícitas o los propios medios de comunicación.

La afirmación del sujeto, la diversificación de la sociedad y la cotidianidad de la política, han afectado profundamente el papel tradicional de los partidos. En un estudio preparado este año para el Parlamento Latinoamericano por Graciela Rümer y Asociados, de Argentina, se señala que en todos los países analizados más de las dos terceras partes de los ciudadanos consultados se manifiestan poco o nada interesados en la política nacional y, por consiguiente, alejados de los partidos políticos. "El descontento con la diligencia de los partidos políticos —dice dicho informe— es un fenómeno extendido que se manifiesta en el aumento del voto en blanco, el abstencionismo electoral, el decrecimiento de las identidades partidarias y el desinterés por las campañas electorales, marcando una tendencia que expresa una creciente desafección política general del ciudadano y el predominio de conductas individualistas por sobre el sentido de pertenencia pública".

Se han debilitado o se han perdido, como se ha señalado, los principales referentes de los partidos políticos: el Estado, las clases sociales y las ideologías. Incluso en los pocos países en que el sistema de partidos tuvo un referente de alcance nacional, éste tiende a fragmentarse. Algunas organizaciones sociales han adquirido más fuerza que los partidos políticos, y la capacidad de representación de éstos últimos ha perdido terreno frente a la de agentes sociales más cercanos a la comunidad o con mayor acceso a ella que se encuentran fuera de su control, principalmente frente a los medios de comunicación.

Se critica la exagerada orientación al poder de los partidos, su carácter cupular y cerrado, su verticalidad, como consecuencia del predominio de sus cúpulas y sus operadores y, por consiguiente, su clientelismo. Los partidos se habrían convertido en mecanismos de reproducción del sistema o de las elites tradicionales. Las organizaciones estudiantiles, femeninas y juveniles, las centrales sindicales, las organizaciones sociales y las comunidades regionales y locales, se estarían alejando de ellos.

Esto es particularmente cierto de la juventud, que no aprecia la política, y que está atravesada por la contradicción entre el pasotismo, la banalidad y el exitismo, por una parte, y una rebelde independencia, creatividad personal y búsqueda de un mayor número de opciones por la otra. Todo ello está cuestionando la capacidad de las organizaciones políticas para articular los intereses sociales, servir de mediadores entre la sociedad civil y el sistema político, y convertir las demandas sociales en alternativas de política. Se cuestiona también, por lo tanto, su capacidad para generar nuevas elites dirigentes, orientar o controlar la acción del gobierno, y para reflejar y satisfacer las expectativas de la gente, a lo cual se suman las constantes denuncias o sospechas de protagonismo, oportunismo o corrupción.

Entre las expresiones más directas y visibles de esta situación se cuentan la crisis o la renovación incompleta del Estado, que era el principal referente de los partidos políticos; la pérdida de prestigio de la carrera pública; la existencia, de todas maneras, de una doble carrera política: la que se hace adentro del gobierno, con una mayor proyección, y aquélla más desmedrada que se hace en el parlamento o los partidos; y el papel paralelo de los medios de comunicación, la competencia de los políticos por acceder a ellos, y la seducción de la publicidad, es decir, la preferencia por proyectar una imagen por sobre el contenido de la acción y del mensaje.

Los medios de comunicación, como ya se ha señalado, constituyen un capítulo especial en la preocupación de los políticos. Aquéllos están reorganizando las preferencias y los comportamientos de todos los sectores de la sociedad y, especialmente, las formas tradicionales de representación política. Pero mientras los partidos políticos pertenecen a la esfera pública, los medios son privados, y por su alcance y sus requerimientos financieros constituyen una de las actividades más codiciadas y poco accesibles en las sociedades de hoy, por lo que frente a ellos siempre se plantea la interrogante de quién los controla y para qué se usan.

Todo lo dicho acerca de los partidos políticos se aplica, con sus correspondientes precisiones, a los parlamentos. El sistema presidencialista en sociedades más complejas y veloces determina que el poder ejecutivo sea un "colegislador" cada vez más protagonista, y recorta la capacidad de legislar, y sobre todo de tomar iniciativas de ley, de los congresos. De allí a ver reducirse sus posibilidades para ejercer su función fiscalizadora, y para mantenerse en contacto con la ciudadanía y con sus electores, hay sólo un paso. Sin confiar demasiado en un cambio

de régimen político por uno semipresidencial, alejado de nuestra tradición histórica, se plantea con fuerza la necesidad de elevar el nivel de los parlamentos y la representación parlamentaria; perfeccionar sustancialmente las relaciones entre el ejecutivo y el congreso; dotar a esta última institución de medios para contar con los servicios de información y análisis así como con la asesoría técnica, propia o independiente, que hoy se necesita para desempeñar una función tan trascendente. La ampliación de la comunicación entre los representantes y su circunscripción territorial, sus electores y la opinión pública en general, debe ser objeto de profundos cambios de actitudes políticas, asignaciones presupuestarias y diseños organizacionales. Los políticos utilizan cada vez más el aporte de consultores, encuestadores y medios de comunicación, pero lo hacen en la medida de sus posibilidades financieras, y en forma en general individual y heterogénea. Sin que sea conveniente regular de manera rígida ni uniformar sus posibilidades en esta materia, convendría fortalecer la institución de los parlamentos, para que puedan tener un acceso más equilibrado a estos instrumentos. Esto, junto con muchas de las consideraciones precedentes, requiere un debate profundo acerca de la financiación de estas instituciones.

El debilitamiento o rezago de las instituciones y las prácticas políticas son en gran parte el resultado del impacto de la globalización sobre las sociedades nacionales, en la medida en que aquéllas no estaban estructuradas para representar y dirigir sociedades tan complejas, diversificadas y cambiantes, caracterizadas por una creciente difusión del conocimiento, la información y las comunicaciones y por la consiguiente proliferación de opciones y de oportunidades de tomas de iniciativas, como las que está creando ese proceso.

Así, por ejemplo, en el actual debate de la post transición chilena una publicación reciente asimila la cultura política conservadora con la actitud de seguir un modelo, de cualquier signo político que sea, y la progresista con la opción por la libertad de escoger su propia forma de ser, su comportamiento y su vida. En el debate internacional esta última actitud cultural, más cercana a la postmodernidad, no se interpreta tanto como una forma de individualismo como con una suerte de constructivismo, por contraposición con épocas en que nuestras vidas eran construidas de acuerdo con un determinado paradigma social. Tampoco debe entenderse como un escape a la responsabilidad sino como una disposición a asumirla en mayor medida, no sólo frente a nuestra conducta como ocurre en la ética moderna, sino frente a los otros que intervienen en la construcción de sí mismo (*otherness*), en la medida que siempre estamos

ahí, como planteaba Heidegger, o en nuestra circunstancia (Ortega). Estos crecientes grados de libertad y responsabilidad personal y comunitaria desvían la actividad y las instituciones políticas de sus objetivos y referentes tradicionales.<sup>30</sup>

Con todo, la debilidad y la inadecuación de los parlamentos y los partidos políticos —según el estudio antes citado— no genera en la ciudadanía una inclinación importante a regresar a regímenes autoritarios de gobierno, sino más bien a promover la renovación y modernización de estas instituciones. El rezago que muestran los países latinoamericanos en este campo es uno de los principales desafíos a la gobernabilidad de sus democracias.

### **Impacto en las políticas públicas.**

La gobernabilidad radica en la capacidad del gobierno para manejar satisfactoriamente la agenda ciudadana sin llegar a situaciones críticas y, por lo tanto, la construcción y el contenido de ésta constituyen la vara contra la cual deben medirse las condiciones necesarias para asegurar la representatividad, la eficacia y la gobernabilidad de la democracia. Ahora bien, la agenda pública —a diferencia de lo que pueda ocurrir con la agenda gubernamental— refleja, por definición, la sensibilidad de la sociedad y de su cultura cívica en cada etapa de su evolución histórica.

El contenido de la agenda pública en cada período se convierte así en el factor clave para analizar la gobernabilidad. Pero la agenda pública es un hecho político que, al igual que todos los fenómenos históricos, rara vez se presenta meridianamente clara, sino que suele tener una considerable dosis de ambigüedad. Por eso su contenido debe ser permanentemente interpretado o reconstruido. Para subrayar que la existencia de una agenda clara es algo excepcional se podría señalar que esta situación estuvo cerca de darse en casos tan singulares como cuando los barones ingleses arrancaron por escrito al rey la Carta Magna, en 1212, o cuando en la noche del 4 de agosto de 1789 la autoconvocada Asamblea Nacional de Francia abolió todos los elementos que habían configurado el antiguo régimen y sentó las bases de un sistema político dependiente del pueblo soberano. Por lo tanto, el elemento clave para apreciar el fenómeno de la gobernabilidad en cada etapa no es tanto el contenido cuanto la

---

<sup>30</sup> Víctor Barructo, "Conservadores y Progresistas en el Chile de Hoy", en *Chile 21*, Carta Mensual N°17, diciembre de 1995.

construcción de la agenda pública, es decir, a partir de que ésta es configurada.

En general y en el mediano plazo, especialmente en una democracia, la agenda pública es construida por la sociedad. Sus demandas deben buscarse en las declaraciones de las autoridades que la representan, en las organizaciones políticas y sociales a través de las cuales aquélla hace valer sus intereses, en los actores sociales relevantes que —especialmente las sociedades actuales— pueden ser muy diversos, y en los medios de comunicación. Esta enumeración meramente ejemplificadora, podría considerarse obvia e inclusive ingenua. Porque, ¿quiénes son esas autoridades, organizaciones y actores, y a quiénes sirven los mensajes de los medios? Sin embargo, todo intento de subordinar la definición de las fuentes de la agenda pública a conceptos construidos en el plano intelectual, introduce el peligro de mediatizar esas fuentes y de supeditarlas a propósitos políticos o visiones ideológicas. Siempre es mejor identificar las fuentes a las que hay que acudir para reconstruir la agenda pública a través de una aproximación empírica, que seleccionarlas intelectualmente, excluyendo algunas. Con todo, como generalmente los contenidos que surjan de la apelación a esas fuentes no son exhaustivos, e incluso son contradictorios, es necesario que el análisis tenga presente ciertas realidades que están en el fondo de la actividad política, social y ciudadana.

La primera de ellas es la cultura cívica imperante. Los primeros autores que retomaron ese concepto —que después se perdió— en la posguerra sostuvieron que éste consistía en la particular configuración de valores, preferencias, actitudes, informaciones y pautas de comportamiento que posee la sociedad en un momento dado con respecto a sus objetivos y a la forma de organizar y manejar el sistema político, concebido como un instrumento para lograr aquéllos. En los años 50, estos autores propusieron tres tipos ideales de cultura cívica, a saber, una cultura tradicional o parroquial, una racional y emprendedora, y una cultura participativa o ciudadana. Muy pocos de los países encuestados mostraron rasgos pertenecientes a estos dos últimos grupos.<sup>31</sup>

El primer ataque a esta visión provino de Ronald Inglehart quien, con el auspicio de la Comunidad Europea, a fines de los años 60 realizó un estudio en seis países que registró cambios profundos en los valores del público, en el comportamiento ciudadano, en sus lealtades de clase, en su apoyo a los partidos y a las instituciones políticas y a sus preferencias generales, señalando al mismo tiempo la aparición de nuevos actores.

<sup>31</sup> Gabriel Almond y Sydney Verba, *The Civic Culture*, (Little Brown, 1963).

Inglehart identificó estas tendencias con el nacimiento de una cultura cívica posmaterialista, en donde las preocupaciones de carácter cuantitativo estaban siendo reemplazadas por otras más cualitativas, y que en lo político incluían una desvalorización de las estructuras y las ideologías frente a un creciente interés por la libertad de elegir y por la calidad de la vida. Sus conclusiones fueron corroboradas por un estudio en gran escala realizado por la OCDE y publicado en 1970 en un informe que se tituló *Interfutures*.<sup>32</sup>

Un segundo factor que ayuda a reconstruir la agenda pública consiste en el reconocimiento de que, al mismo tiempo, como afirmara el mismo autor “una proporción creciente del público en esas sociedades ha pasado a tener un interés y una comprensión más amplia acerca de la política nacional e internacional, que lo habilita para participar más plenamente en el proceso de adopción de decisiones en todos los niveles”. El aumento del deseo y de las oportunidades de participación política se desarrolla conjuntamente con el fortalecimiento de la sociedad civil frente a la esfera pública, contribuyendo así ambos fenómenos a incrementar la capacidad ciudadana para organizarse colectivamente en la prosecución de sus intereses específicos, y para tomar en sus manos el manejo de un número creciente de problemas de interés común. La mayor asertividad del sujeto y las agrupaciones sociales frente al Estado y a grandes proyectos colectivos, implícitos en este cambio de época, están detrás de estas tendencias.

Por otro lado, como ha dicho Roszak, “vivimos una época en que la experiencia privada de poder descubrir una identidad personal, un destino que cumplir, ha llegado a constituir una fuerza política subversiva de grandes proporciones”.<sup>33</sup> Algunos trataron de confundir este nuevo *ethos* de la identidad personal con el individualismo característico de la edad moderna. No distinguieron entre los nuevos impulsos hacia el desarrollo personal, por una parte, y la orientación capitalista hacia la ventaja individual y la acumulación de bienes materiales, por la otra. Lo que hay de subversivo en esta tendencia, según Giddens, “no es un proyecto centrado en la reflexión sobre el sujeto sino es que el *ethos* del crecimiento personal resume las grandes transiciones sociales de la última etapa de la modernidad en su conjunto: un pujante cuestionamiento de las instituciones, la liberación de las relaciones sociales frente a los

<sup>32</sup> R. Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, (Princeton University Press, 1979); Samuel Barnes, *Politics and Culture*, (Ann Arbor, 1986).

<sup>33</sup> Theodore Roszak, *Person & Planet: The Creative Destruction of Industrial Society*, (Gollanez, 1979).

sistemas abstractos y la consiguiente interpenetración entre lo local y lo global”, así como también entre lo público y lo privado.<sup>34</sup> Se puede señalar, desde esta tercera perspectiva, un cambio de énfasis en la agenda pública entre una política del logro y una política de la vida, que acompaña la transición de una sociedad cuantitativa hacia una sociedad cualitativa. También se puede percibir un rechazo, o por lo menos descrédito, de la posibilidad de definir quiénes tienen derecho a ser reconocidos como sujetos a partir de visiones teóricas, ideológicas, corporativas, y la demanda por que lo sean todos los que plantean sus valores o intereses.

Se ha privilegiado aquí la transformación de la cultura cívica y sus principales tendencias, el aumento de la voluntad y las oportunidades de participación de la gente en los procesos decisivos y la primacía del sujeto frente a las estructuras, entre los rasgos centrales del tejido político que hoy día está en la base de la construcción de la agenda pública tanto a nivel mundial como en nuestros países. Junto con proponer estas tendencias prioritarias, se formula la hipótesis de que ellas están configurando una trama político-social en que el Estado está perdiendo peso relativo frente a la sociedad y al mercado y las instituciones frente a los actores singulares, y en que éstos son más numerosos, diversificados y asertivos, con la excepción parcial de las organizaciones sociales de base. Estas funciones responden a los cambios culturales y epistemológicos señalados más arriba, con su crítica a la subordinación de lo particular a lo racional, y de las personas y los grupos a grandes modelos o proyectos sociales.

Ese nuevo tejido social está caracterizado por cuotas mayores de complejidad, pluralismo, flexibilidad y propensión al cambio que en el pasado. Las relaciones entre el Estado y el gobierno, su base económico-social, y los sistemas de representación simbólica y política de la sociedad son aún fundamentales, pero también más variadas, finas y estrechas que antes. Pero, por lo mismo, esas relaciones ya no se encuentran tan fuertemente basadas en unas estructuras de clase, pautas de movilidad social, alianzas de intereses, campos de conflicto y formas de representación de aquellos intereses, por lo demás exageradamente simples, fuertes, rígidos y dicotómicos, como en los años 50 y 60. Desde esta perspectiva, estarían superados ciertos enfoques que consideraban que el status de actores sociales era conferido selectivamente a algunas

<sup>34</sup> A. Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the State and Modern Age*, (Stanford University Press, 1991), así como S. Lash y J. Friedman, *Modernity and Identity*, (Blackwell, 1992).

colectividades por la matriz socio-política imperante en virtud de las alianzas de clases prevaecientes.

Evaluar la gobernabilidad desde el punto de vista de la forma como se construye y maneja la agenda pública, e interpretarla o reconstruirla a partir del estado actual de las relaciones económicas, sociales y políticas, sigue siendo necesario. Hacerlo exclusivamente desde el punto de vista del *public choice* y de las relaciones de mercado —desde un punto de vista racional, utilitarista y competitivo— como hoy está en boga, sería reduccionista y engañoso. Pero también sería inconducente a un análisis correcto, y no menos engañoso, analizar la trama económico-social, el espectro de actores que intervienen en ella y sus intereses desde el ángulo de estructuras y categorías propias de otra época, que no reflejan la situación actual. Adoptar esta última posición equivaldría simplemente a no ser moderno, y la primera, a serlo en forma parcial y muy sesgada. La existencia de mecanismos adecuados de construcción de la agenda pública es la principal condición para que un gobierno impulse políticas correctas.

La historia reciente muestra sin excepción que los países tienden a seguir una secuencia entre 1) el desarrollo de profundas transformaciones económico-sociales, 2) el surgimiento de una nueva agenda pública, 3) el diseño de un nuevo conjunto de políticas públicas orientadas a manejar esas transformaciones, 4) la introducción de cambios en el sistema político para respaldar esas estrategias y 5) la adecuación del Estado a la formulación y aplicación de esas políticas.

Después de la Segunda Guerra Mundial este fue el caso, en un sentido, de los países que quedaron adscritos a la órbita soviética y, en otro, de Alemania, Japón y, posteriormente, de los países del Sudeste asiático. Las reformas económicas iniciadas por los países latinoamericanos a fines de los años 80, y más radicalmente las transformaciones ensayadas en los países de Europa del Este, plantean la necesidad de seguir esta secuencia.

La experiencia también indica que en esta secuencia los dos últimos elementos son los que suelen ser más dificultosos, los más lentos, y tal vez hasta relativamente postergables. Aunque esto parezca desafiar tanto la lógica como los principios democráticos, el hecho es que normalmente las transformaciones económicas y sociales seguirán su curso aunque el sistema político y el Estado no se adapten a ellas, pero que en cambio se necesitarán de todas maneras nuevas políticas para reflejar y manejar los cambios. Naturalmente, si ese eslabón falta o se retrasa, la renovación del Estado y sus políticas se hará mucho más difícil.

Como el rezagó de los sistemas políticos es un hecho histórico en el mundo contemporáneo, tanto en los Estados Unidos, como en el Japón y en muchos países de Europa Occidental y de América Latina, podría decirse que vivimos una época en que *la política* está jugando en contra de *las políticas*. En otras palabras, desde el punto de vista de la realidad y de la ciudadanía, estas últimas han pasado a ganar considerablemente más importancia e interés que el tradicional juego político. Aunque estas reflexiones no han sido hechas desde una perspectiva académica, cabe ilustrar esta afirmación destacando que, en el campo de la ciencia política, los análisis y la literatura más destacados durante los últimos diez o veinte años se apartan de los temas clásicos —regímenes políticos, sistemas electorales, partidos y grupos de presión— para focalizar en los problemas específicos de la sociedad y de la economía, y en las políticas necesarias para resolverlos.<sup>35</sup>

En tal sentido, de los tres últimos eslabones de la secuencia propuesta más arriba, las políticas públicas surgen como el engranaje más relevante para promover y encauzar las transformaciones económico-sociales, esto es, para la ejecución de las reformas. Surge también como la principal fuente de presión para promover la reforma del Estado. Ellas cumplen este papel en cinco planos.

a) Desde un punto de vista estratégico, relacionado con la definición del rumbo de las transformaciones anteriormente mencionadas, las políticas contribuyen a definir los temas que deben configurar la agenda pública en que éstas se reflejan, marcan las condiciones dentro de las cuales es posible promover esas transformaciones, fijan los márgenes de maniobra de la sociedad a este respecto y revelan los grados de consenso o disenso que ésta muestra frente a aquellos temas.

b) Desde un punto de vista institucional, la negociación, formulación y aplicación de las políticas muestran la configuración del poder en un momento y una sociedad determinada, particularmente tratándose de las estructuras, funciones, procedimientos y dinámica que caracterizan o condicionan la acción del Estado.

c) Desde un punto de vista político, ellas tienen la virtud, por esencia, de provocar el alineamiento de las posiciones y fuerzas que integran dicho espectro, sus grados de convergencia o de antagonismo, y sus posibilidades de conflicto o de alianzas.

<sup>35</sup> Ver como referencias externas, C. Lash, *The Revolt of Elites*, (Norton, 1995), y J. Ranch, *Demorclerosis*, (Time Books, 1994).

d) Desde el punto de vista de la sociedad civil, las políticas públicas en parte reflejan –y en parte determinan– los grados de diálogo que es posible desarrollar entre la sociedad y el gobierno, actúan como un catalizador para la integración de intereses y dan un contenido o signo real al concepto de representación.

e) Desde un punto de vista valórico, las políticas públicas constituyen el instrumento social más apto –casi el único– para enfrentar a la comunidad y a las personas con sus verdaderos intereses, opciones y valores, focalizándolos en alternativas respecto de situaciones específicas, sin limitarse a plantearlos en la competencia política global.

Sin embargo, en nuestras latitudes, con importantes excepciones, el tema de las políticas públicas es relativamente poco analizado. La parte más visible, comunicacional y protagónica del comportamiento de la clase política tiende a girar en torno al juego clásico de la confrontación por unas ideas poco perfiladas, por el poder o el electorado. La preocupación por las políticas públicas, sus alternativas, su contenido y sus posibles consecuencias, es principalmente de la incumbencia de los poderes ejecutivos y legislativo. Pero éstos no pueden operar en un vacío. En la medida en que la clase política no dedique su mejor esfuerzo a la negociación y al diseño de políticas correctas su desempeño se aleja de la ciudadanía.

El proceso de globalización, al crear sociedades más complejas, diversificadas y dinámicas y aumentar la información, la asertividad y los márgenes de opción de los sujetos, enfrenta el proceso de formulación de las políticas públicas con el desafío de asignar un papel mucho más importante al conocimiento de las características y los valores de la sociedad y a la participación ciudadana en su diseño. La gobernabilidad de la democracia dependerá en creciente medida de la sensibilidad de los gobiernos frente a esos factores, de su apertura a la ciudadanía y, por lo tanto, del rediseño del Estado para hacerlo más inteligente, cualitativo y participativo, para que aprenda a relacionarse de otra manera con las demás instituciones y con la gente, y a “representarlas” de una manera diferente.