

TIEMPOS DE CAMBIO: REPENSAR AMÉRICA LATINA



 FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL

Autor: Hans Jürgen Burchardt

**TIEMPOS DE CAMBIO:
REPENSAR
AMÉRICA LATINA**

Para Lázara

Quien deja
que le arrebaten sus palabras
está derrotado.
Klaus Meschkat

TIEMPOS DE CAMBIO: REPENSAR AMÉRICA LATINA

Autor:

Hans-Jürgen Burchardt

Prof. Dr. Hans-Jürgen Burchardt es catedrático de relaciones internacionales en la Universidad de Kassel/Alemania. Autor de varias publicaciones sobre América Latina, economía y sociología política; relaciones Norte-Sur y desarrollo. Más información sobre el autor: <http://www.international.uni-kassel.de/>

EDICIONES BÖLL

“Tiempos de cambio. Repensar América Latina”

©Fundación Heinrich Böll, El Salvador, Centro América / **Traducción:** Anne Sieberer / **Diseño Gráfico:** Equipo Maíz / **Impreso en El Salvador por:** Econoprint, S.A. de C.V. / Esta edición consta de 1,500 ejemplares / Hecho el depósito que ordena la ley / Octubre de 2006 / **Nota Editorial:** Los contenidos de cada artículo son responsabilidad del autor o autora y no reflejan necesariamente la opinión de la organización editora. El uso de los textos publicados en este libro es permitido y deseado a fin de informar y sensibilizar a más personas sobre el tema. Se solicita nombrar la fuente / **ISBN** 96890-84-02-X / Pág. web: www.boell-latinoamerica.org

INTRODUCCIÓN

TIEMPOS DE CAMBIO REPENSAR AMÉRICA LATINA

No fundarse en lo bueno viejo,
sino en lo malo nuevo.

Bertold Brecht

El régimen neoliberal que ha dominado a América Latina en los últimos 25 años, está en crisis: En los años 90 sólo tres países de la región lograron más altos índices de crecimiento económico que entre 1950 y 1980 – uno de ellos, Argentina, está hoy arruinado. En otras regiones ocurre lo mismo: en casi ninguno de los regímenes post-socialistas se ha logrado hasta hoy recuperar por lo menos la capacidad económica de las antiguas economías. Lo que si crece más fuertemente en muchas de esas sociedades en transición, son la pobreza, la desigualdad y la corrupción. De la mayor parte de África tampoco se oye mejores noticias. El milagro económico del sudeste asiático así como de China se caracteriza en cambio, sobre todo porque muchos de ellos no acataron las recetas neoliberales.

¿Y las naciones desarrolladas? El Japón, que desde hace más de una década fue temido y admirado por su potencial económico, lucha desde entonces contra una crisis, a la cual no le ha servido hasta ahora ninguna receta neoliberal. La Unión Europea carga desde hace más de veinte años con un desempleo masivo, la cual ninguna flexibilización de las relaciones laborales ha ayudado a reducir. Y los EE.UU.; aunque hablan mucho de liberalismo, en la economía nunca lo han llevado a la práctica verdaderamente.

El neoliberalismo está en crisis. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo él transformó los años 90 que fueron anunciados como “década de esperanza”, para muchos más en una década de desesperanza.

También en América Latina, donde el neoliberalismo se impuso con la máxima vehemencia, pierde casi día a día legitimación. A pesar de eso todavía hay incorregibles que se mantienen adheridos a los viejos conceptos políticos o que tratan de reinventarlos en la región últimamente, sobre todo con respuestas socialdemócratas. Y tampoco escasean los protagonistas, que intentan una rehabilitación del neoliberalismo por medio de recetas social-liberales recalentadas. Pero un número creciente de sus antiguos defensores están hoy más bien inseguros o desorientados.

Pero tampoco los críticos del neoliberalismo han notado todavía mucho del cambio de paradigma que está despuntando. La mayor parte de ellos continúa fustigando las supuestas consecuencias sociales del neoliberalismo. En el mejor de los casos se ocupan de la deconstrucción de su ideología. En el peor de los casos aseguran la caída pronta del sistema mundial o la aparición de un nuevo imperio o dominio. En este sentido se caracterizan menos por su originalidad que por su menguada credibilidad y así sólo confunden los debates necesarios sobre alternativas serias.

El diseño de una política renovada para América Latina corresponde con seguridad a las tareas principales del siglo 21. Es en este sentido que el presente libro "Tiempos de Cambio" intenta hacer un primer inventario y se acerca cuidadosamente a este reto. De esta manera se guía en cuatro discernimientos:

El primero, que el futuro no sólo deviene del presente, sino que también es una parte del pasado. Es decir, en la forma en que son interpretados los acontecimientos históricos y qué enseñanzas se obtienen de ellos. Ya el novelista francés André Malraux sabía que: "quien quiera leer en el futuro tiene que deletrear el pasado". Por ese motivo el libro está estructurado en tres temas claves, en los cuales se encuentran descritos el pasado (*historia e historias*), la actualidad (*presencia y presentes*) y el mañana de la política contemporánea así como posibles alternativas (*futuro y utopía*).

Quien entiende el neoliberalismo pero quiere pensar más allá de él, debe reconocer lo que le precede. A quien le interese lo que puede seguirle tiene que saber cómo surgió concretamente y qué proyectos alternativos ya existían. Precisamente de esto se ocupa el primer tema clave Historia e Historias. Aquí es introductoramente aclarado el fracaso del intento de poner en marcha el más importante proyecto antiliberal en el último siglo: del socialismo soviético. Adicionalmente se describe en correspondencia con el desarrollo de América Latina de los últimos 150 años, como el neoliberalismo logró cambiar drásticamente una región completa en una marcha triunfal. Y es expuesto el más grande intento hasta ahora de un país de resistir a la política neoliberal: el camino singular de Cuba.

A continuación, le sigue el reconocimiento de que especialmente en tiempos de cambios la búsqueda de una nueva política comienza sobre una confrontación de

conceptos y palabras. Entonces en lugar de fantasear en el aire se baja a las nubes y se reflexionan de cerca los conceptos que la ciencia y la política en las últimas décadas han ocupado e implantado para sí; ellos son aclarados, revisados, pesados y rellenados con nuevos contenidos. Quien dice neoliberalismo, piensa a la misma vez en la globalización. Por eso también el segundo tema principal (*Presencia y Presentes*) comienza con el análisis de ese fenómeno, cuyos impactos parecen tocarnos a todos. Sobre pocos otros conceptos se discute hoy tan fuertemente como sobre la globalización. Esto hace aconsejable la aparición ejemplar de una interpretación sobre ella en detalle. Para esto parecen ser instructivas las reflexiones de un sociólogo contemporáneo que se ocupó mucho del tema: estamos hablando del francés Pierre Bourdieu.

En el capítulo *Presencia y Presentes* se otorga especial atención a un asunto hasta hoy muchas veces muy descuidado: el vínculo entre globalización, pobreza y desigualdad. Pero quien dice hoy globalización, también piensa en el Estado, que parece transformarse en la actualidad con mucho dinamismo en América Latina. A donde conduce el cambio de tiempos a un cambio de Estado es por tanto otra cuestión sobre la que se reflexiona en el libro. Y con el ejemplo de Bolivia se evalúan los aportes teóricos sobre el estado fallido que están ganando terreno en los debates recientes.

En la discusión sobre el Estado de hoy y mañana hay tres conceptos en la región que marcan el debate actual: democracia, descentralización y sociedad civil. Estas tres partículas con las que muchos se adornan hoy, son presentadas no sólo en su complejidad conceptual y en las consecuencias políticas resultantes de ésta. Además se sondearán los puntos de partida que llevan a nuevas interpretaciones y como resultado de eso a nuevas opciones de acción.

Como tercero se sigue la convicción de que la búsqueda de nuevas alternativas políticas debe ser siempre lo suficientemente realista y reconocer las dinámicas de las relaciones de poder existentes y las limitaciones sociales así como individuales. Pero no se debe detener ahí sino que debe mantener a la vista el horizonte de la utopía que sigue su curso – y que por lo visto es inalcanzable. En este sentido en el tercer tema clave *Futuro y Utopía* se presentan varios “futuros”, tanto probables como posibles.

A esto pertenece una respuesta clara a la pregunta de si la política antiliberal de Cuba o la revolución bolivariana de Venezuela contienen elementos de un modelo alternativo de desarrollo. Al igual le sigue una descripción analítica del intento de renovar el neoliberalismo y darle a través de reformas de “segunda generación” un “rostro humano”. Finalmente en los últimos dos capítulos del libro son descritos no sólo perspectivas que se dirigen a los criterios de factibilidad. También se le otorga a

la perspectiva anti-neoliberal y poscapitalista, el espacio, que hoy debería corresponderle. En este contexto no se olvida que una política tras el neoliberalismo aunque se puede alimentar de la teoría, está marcada de la misma manera por los actores sociales y su práctica cotidiana.

Como cuarto, la teoría y el análisis – precisamente si se elevan hacia pronósticos y proyecciones – deben mantener su adherencia al suelo. No sólo para demostrar seriedad científica y evidencia empírica sino también la teoría debe ser puesta en tierra para que se mantenga plástica, comprensible, experimentada – y de esta manera en el mejor de los casos se convierta en praxis. Para esto es necesario un trasfondo real, que ponga en claro los análisis de los ejemplos y las reflexiones sobre las descripciones de las condiciones.

Este foco es América Latina. Por una parte porque es la región que en el último cuarto de siglo ha sido cambiada más profundamente por el neoliberalismo, y por otra parte, porque se encuentra actualmente más que ninguna otra región del mundo ante un cambio de tiempos, ante la posibilidad de una política nueva, renovadora que no solo tendrá impacto para el continente sino también pueda enviar impulsos al mundo entero.

Los lectores tendrán con este libro, entonces, una herramienta en sus manos, la cual les permite, orientarse en el debate futuro de las políticas alternativas de América Latina. Conceptos con los que usted siempre estuvo confrontado ganan aquí en perfil. Diferentes ideas y doctrinas se agregan a los intereses que se encuentran detrás de ellos. En esto, los capítulos por separados son leíbles por sí solos, pero a la vez en su contexto como un todo. Las teorías y conceptos que parezcan complejas y exhaustivas son llevadas a un nivel comprensible y a un idioma que haga que la comprensión y el entendimiento sean un punto central del libro.

El crepúsculo del paradigma neoliberal que se anuncia, exige en primera línea conocimiento sobre opciones posibles y conceptos factibles. América Latina, que ha adaptado demasiadas veces paradigmas desde afuera, no debería caer en estos tiempos de cambio en la trampa de buscar de nuevo soluciones foráneas. Por tanto antes de actuar e iniciar nuevas políticas ahora sería necesario empezar un amplio debate entre política, ciencia y los pueblos, de donde venimos y a donde queremos ir. Este libro pretende hacer un aporte en tal sentido. No pretende sentar cátedra pero sí inspirar el pensamiento sobre alternativas. Intenta facilitar encontrar una posición propia en estos tiempos aparentemente confusos e invita además con amplia instrucción en la creación de las nuevas políticas más allá de las tradiciones y respuestas fracasadas. ¡Es hora de repensar América Latina!.

HISTORIA E HISTORIAS

INTENTOS DE LA POLÍTICA ANTILIBERAL: EL FRACASO NECESARIO DEL SOCIALISMO ESTATAL

Cuando la mente se concentra en un objetivo,
muchas cosas se le vienen acercando.
Johann Wolfgang von Goethe

Hoy en día se tiende a afirmar que el desmoronamiento de los regímenes socialistas tiene sus causas en los déficit de democracia y el carácter estático de las estructuras políticas. El único interés de los beneficiarios del sistema era mantenerse en el poder y guardar sus privilegios, con lo cual bloqueaban cualquier cambio dentro de la sociedad. Esta teoría trata solamente un aspecto parcial, dejando de lado experiencias históricas importantes y desarrollos económicos, y no es lo suficientemente exhaustiva para poder explicar la inmensa implosión de sociedades enteras.

Es un error que los regímenes socialistas hayan sido incapaces de desarrollarse desde el principio. En la primera fase de su existencia, precisamente gracias a su sistema de economía planificada, llegaron a liberar potenciales enormes en muchos países, creando una dinámica que convirtió al socialismo en modelo de éxito portador de esperanzas con el que se pretendía lograr el desarrollo de sociedades enteras.

Hay que considerar que en la primera fase después de su consolidación, tanto la Unión Soviética como muchos sistemas socialistas posteriores se concentraron en la solución de problemas fundamentales del subdesarrollo. A menudo enfrentaron una agresión masiva proveniente desde fuera, combatieron fenómenos sociales como la extrema pobreza, el hambre, el analfabetismo, desigualdades en el reparto de ingresos etc. Además, iniciaron una transición de la producción agrícola a la producción industrial y tuvieron que garantizar la distribución de servicios sociales a todas las partes de la población.

Mientras los intereses políticos se concentraban en tales objetivos colectivos, la coordinación de la administración central socialista efectivamente parecía más eficaz que la coordinación de un desarrollo capitalista “original” en el cual el sistema salvaje de mercado despilfarraba enormes recursos y producía costos sociales inaceptables.

Además, durante un lapso considerable de tiempo, los países socialistas registraron tasas de crecimiento global impresionantes. De esta manera, la planificación central parecía ser un instrumento útil para dirigir la economía hacia el rumbo deseado por los líderes políticos.

No fue sino en la segunda fase, en la URSS a partir de mediados de los años 1950, que se ralentizó la dinámica económica socialista, provocando un parálisis permanente de gran difusión. El mismo socialismo, que al principio había logrado desplegar enormes potenciales productivos, empezó a frenar su propio desarrollo.

La dinámica económica se fue lentificando continuamente, llevando a los países socialistas a endeudarse con el extranjero capitalista. Aquí se ve que en el fondo, una de las supuestas causas del desmoronamiento socialista fue solamente la consecuencia de la reducción de la fuerza económica y a su vez el resultado del propio sistema: Ya era imposible garantizar el nivel de consumo alcanzado mediante el propio rendimiento económico, por lo que era necesario vivir sobre la base de créditos para evitar imponer reformas sustanciales. Los países socialistas empezaron a vivir por encima de sus posibilidades, y el consumo se fue comprando a través de una creciente pérdida de sustancia. En retrospectiva, se ha afirmado a menudo que en el socialismo siempre se vivió de la sustancia.

1.1 LA DINÁMICA EXISTENTE DEL SOCIALISMO YA NO EXISTENTE

Para explicar este desarrollo de los regímenes socialistas, es necesario regresar al origen del socialismo soviético, a la revolución rusa, que dejó dos legados fundamentales. Por un lado, creó una fusión cada vez más fuerte y finalmente irreversible de partido, gobierno y Estado hacia un aparato administrativo centralizado. La primera guerra mundial, las intervenciones militares imperialistas posteriores y sobre todo la guerra civil rusa fueron condiciones históricas que llevaron a la suposición de que era necesario lograr una concentración de poder político para salvaguardar los logros de la revolución rusa.

Esta concentración de poder del comunismo de guerra se fortaleció después del fracaso de las revoluciones europeas en 1918, y ya era intangible durante las tempranas tendencias de democratización de la economía soviética (*Nueva Política Económica, NEP*). Se consolidó definitivamente bajo la política del “socialismo en un solo país” y el rechazo del ataque militar de la Alemania nazi, y se fue reproduciendo en forma modificada hasta el desmoronamiento del sistema.

Por el otro lado, la recién creada Unión Soviética disponía de una riqueza casi inconmensurable de materias primas y otros recursos que en aquella época eran el

requisito de una producción industrial a gran escala. Estas riquezas se aprovecharon plenamente en la revolución rusa que fue un intento de asegurar la estabilización económica del país. El primer plan quinquenal de 1928/1929 inició una industrialización a un ritmo vertiginoso, mediante un proceso originalmente denominado “acumulación socialista originaria”. En muy poco tiempo, el país se transformó de un Estado agrario en una nación industrializada.

Tan sólo en el periodo de 1928 a 1937, la producción de acero se incrementó al 450%, la de carbón al 350%, la de petróleo al 240%, y los kilovatios hora de energía generada se incrementaron al 640%. Gracias a esta industrialización acelerada, la URSS se convirtió en primer productor mundial de muchos productos, tales como petróleo, gas natural, acero, mena, abono mineral, cemento o tractores. Este desarrollo económico permitió que se lograra rechazar el ataque militar de la Alemania nazi a partir de 1941, reconstruir el país en grandes partes destruido y a la vez ampliar la esfera de influencia política y económica del socialismo soviético. Además, empezó a mejorar la calidad de vida material de grandes partes de la población.

La economía planificada socialista parecía ser un sistema económico eficaz para disminuir los costos resultantes de los procesos de industrialización capitalistas y para construir metódicamente los sectores productivos necesarios con los que se pretendía garantizar el bienestar de toda la población. Por lo tanto, el aparato de poder socialista legitimaba su poder no principalmente con medios de represión, sino mediante su aparente capacidad de entablar un desarrollo dentro de toda la sociedad. La consecuencia de estos éxitos fue que el socialismo soviético pareciera ser una perspectiva digna de esfuerzo para muchos países, en su mayoría subdesarrollados.

El secreto de este éxito económico residía en una doble herencia de la Unión Soviética. El poder político era capaz de dirigir los recursos económicos inmensos de manera eficaz, mediante la administración central. Así se inició un crecimiento extensivo continuo.

Este mecanismo se puede describir gráficamente como un embudo. Lo que se le echa arriba de materias primas, sale abajo en la misma relación de productos industriales. Cuanto más petróleo, mena y energía, tanto más tractores, fertilizantes y máquinas. Como la URSS no sufría escasez de materias primas, este embudo era como un almacén interminable que nunca se agotaba.

De este modo, el socialismo soviético era un sistema que, debido a circunstancias históricas especiales, combinaba dos condiciones diferentes: un monopolio de poder en el Estado centralizado, por un lado, y la existencia de recursos naturales suficientes en un solo país, por el otro. La legitimidad inicial del socialismo soviético se fundaba en que el monopolio de poder político fuera capaz de administrar el aprovechamiento de los recursos existentes de manera eficaz y socialmente compatible a través de un proceso productivo extensivo. Esta legitimación del socialismo soviético fue fundamental para su siguiente consolidación y expansión.

Pero ya en los años 1950, este socialismo, a parte de ser tan poderoso como nunca antes, también inició la segunda fase de su desarrollo que finalmente desembocó en su destrucción. A partir de 1955, la dinámica económica de la URSS se fue ralentizando. Entre 1956 y 1960 se produjo una disminución en un 25% de los ingresos reales per cápita, la producción industrial y la productividad laboral industrial. A la vez se publicaron pronósticos científicos que advertían que la URSS pronto sufriría una escasez de mano de obra, a raíz de las consecuencias demográficas de la segunda guerra mundial que había borrado casi toda una generación. Por decirlo con otras palabras: El embudo del crecimiento extensivo no solamente producía cada vez menos productos con la misma cantidad de recursos invertidos, sino que también se cuestionaba por primera vez el carácter antes inagotable de este modelo de crecimiento, debido a la escasez pronosticada de mano de obra.

Por eso, los científicos socialistas no tardaron mucho tiempo en concluir que para la supervivencia del sistema socialista se requería un cambio de un crecimiento extensivo, es decir cuantitativo, intenso en generación de energía y aprovechamiento de materias primas, a un crecimiento intensivo, es decir cualitativo, inspirado por la productividad y la innovación.

1.2 INNOVACIONES SOCIALISTAS E INVERSIONES ESTATALES: EL TIGRE SE QUEDA EN LA JAULA

A partir de mediados de los años 60, los líderes políticos de los países socialistas reaccionaron a estos nuevos discernimientos con una nueva estrategia con la que se pretendía convertir el crecimiento extensivo en intensivo. El objetivo era producir cada vez más con la misma cantidad de recursos, mediante un incremento de la productividad y novedades tecnológicas. Para alcanzar esta meta, se inició una masiva “ofensiva de innovaciones”.

En esta iniciativa, los Estados socialistas podían recurrir a potenciales considerables. Los éxitos en determinados sectores líderes, en primer lugar la aeronáutica y el ejército, demostraron que sus bases científicas y tecnológicas correspondían a los estándares internacionales o que incluso a veces los superaban. Con el “choque de sputnik”, la Unión Soviética dio una demostración contundente de su liderazgo en el desarrollo tecnológico. Por otra parte, también los potenciales de innovación y de conocimiento necesarios fueron un requisito indispensable para que la URSS se convirtiera en la segunda potencia militar mundial. El manejo estatal de la economía parecía permitir dirigir las inversiones exactamente hacia las áreas que se consideraban promotoras de innovaciones.

Además, las ciencias laborales socialistas ya disponían de instrumentos altamente desarrollados para integrar procedimientos técnicos nuevos en procesos empresariales e imponer una organización empresarial y laboral con el fin de

aumentar la productividad. Sin embargo, no se logró detener la ralentización de la dinámica económica socialista en los años 1970. Mientras que la así llamada crisis del petróleo originó un auge de innovaciones en las naciones industrializadas capitalistas, iniciando así la revolución científica-tecnológica, los países socialistas más bien empezaron a caracterizarse por un estancamiento del desarrollo tecnológico y económico.

Los incrementos de la productividad laboral en la URSS fueron moderados, elevándose en la industria tan sólo hasta el año 1986 permanentemente al 50% de las tasas de los Estados Unidos. En 1979, la Unión Soviética registró su resultado económico más bajo de la posguerra. A partir de principios de los años 1980, se observó un estancamiento de la dinámica del crecimiento, debido al comienzo de la escasez de mano de obra. Entre 1980 y 1985, el aumento de la mano de obra disminuyó, en términos reales, en un 66%, y se pronosticaban cifras parecidas para el año 1990. Cálculos soviéticos predecían una reducción en un porcentaje total del 40% adicional hasta el año 1990, después de que entre 1980 y 1985, el trabajo, el capital y las materias primas como factores de producción combinados habían disminuido en un 15%.

El antiguo almacén interminable del crecimiento extensivo se empezaba a agotar de manera preocupante. Por consiguiente, también siguieron decayendo las tasas de crecimiento en la URSS. Entre 1980 y 1985, la producción industrial disminuyó casi en un 20%, la producción de bienes de exportación en un 30% y el incremento de los ingresos reales per cápita decayó casi en el 40% en comparación con el periodo anterior. No se registraron incrementos de la productividad: Según fuentes propias, en el año 1985 la Unión Soviética produjo sólo el 67% de la renta nacional norteamericana, invirtiendo una cantidad considerablemente mayor de recursos.

En los otros países socialistas se fueron presentando evoluciones parecidas que demostraron que la pérdida continua de eficacia de la economía soviética no era un fenómeno específico del país, sino que se había apoderado de todos los países del socialismo como problema estructural inherente al sistema. Se veía con más claridad en la RDA que disponía de la infraestructura mejor desarrollada y como consiguiente de la mayoría de los potenciales de innovación de la comunidad de Estados socialistas.

También en la RDA se perseguía un crecimiento económico extensivo desde la época de la fundación que fue perdiendo productividad permanentemente. Ya en 1976, científicos de Alemania oriental señalaron que entre 1950 y 1970, la productividad laboral en la RDA había disminuido en un 45% y exigieron cambios en el sistema.

Pero a pesar de la necesidad obvia de actuar, los gobiernos socialistas de los años 1980 no estaban en condiciones de presentar propuestas consistentes de soluciones. En vez de seguir luchando por actualizar la tecnología, se volvía a

apostar por la producción de materias primas. La participación soviética de inversiones para explotar materias primas y fuentes energéticas subió al 40% de las inversiones totales hasta el año 1984, mientras que las tasas de crecimiento en sectores innovadores como la construcción de máquinas, la electrotécnica y la industria electrónica se estancaron e incluso se redujeron en un 15% en química y petroquímica. Estos desarrollos fueron aún más dramáticos en el centro industrial del socialismo, la RDA. También ahí, más de una tercera parte de todas las inversiones volvió a fluir hacia los sectores energéticos y de materias a partir de 1980, mientras que las innovaciones tecnológicas sólo se promovían de manera insuficiente.

Las inversiones en el área de circulación, transporte y comunicación, esenciales para ampliar la infraestructura de una sociedad industrializada moderna, disminuyeron casi por la mitad entre 1950 y 1988. Esto llevó a que se anticuara la estructura industrial, la infraestructura y la calidad de los medios de producción. Según indicaciones propias, en 1987 casi la mitad de todas las instalaciones industriales de la RDA tendrían que haber sido desmanteladas. De este modo, la RDA perdió también su competitividad internacional en el mercado mundial. Mientras que en 1970, más del 70% de los principales productos de exportación de la RDA aún eran productos industriales para la construcción de máquinas y para la electro tecnología para los países hermanos socialistas, este porcentaje se fue reduciendo continuamente hasta 1988.

En el mercado mundial capitalista, la RDA ya había perdido cuotas competitivas en un periodo anterior, ya que no estaba en condiciones de adaptarse a las tasas de innovación rápidamente crecientes y a los ciclos productivos de las industrias tecnológicas clave de otras naciones industrializadas. Intentó compensar esta pérdida con exportaciones de materias primas y energía lo cual logró sólo en parte, debido a los precios del mercado mundial que estaban cayendo. De esta manera, en 1987 la capacidad de exportación de la RDA registró cifras rojas por primera vez. Al mismo tiempo, en los últimos años de su existencia, las exportaciones de alta tecnología que efectuaba la antigua nación industrializada al mercado mundial se comparaban con el nivel de los países en vías de desarrollo.

Por tanto, a partir de los años 1980, los países socialistas apostaron por un refuerzo del crecimiento extensivo en vez de optar por una innovación y un crecimiento cualitativo. Con esta política, ellos mismos optaron por convertirse de naciones industrializadas a productores de materias primas. Se observa, sobre todo en el ámbito del comercio exterior, la tendencia a una creciente desindustrialización de la producción socialista. Al parecer, el socialismo no estaba en condiciones de seguir los nuevos desarrollos tecnológicos a nivel mundial, aunque lo intentó en un proceso de más de 30 años.

Las razones de este fracaso se encuentran en primer lugar en su estructura administrativa centralizada que ya no se podía adaptar a las circunstancias

modificadas y que se convirtió en barrera insuperable del sistema. Varios ejemplos lo ponen de relieve: Las economías planificadas socialistas tardaron mucho en lograr integrar sus innovaciones técnicas y científicas en la producción empresarial, y a veces no lo lograron. Mientras que las industrias capitalistas suelen ampliar lo más rápido posible la aplicación de un nuevo método de producción si la situación competitiva y de demanda es positiva, concentrando sus nuevas inversiones en este ámbito y en muchos casos desmantelando instalaciones obsoletas, en los países socialistas se observaba un comportamiento diferente y conservador. Las nuevas inversiones seguían fluyendo hacia la construcción de instalaciones con tecnologías obsoletas, y las instalaciones antiguas se remplazaban muy lentamente. De esta manera, la aplicación de estrategias integrales de modernización se posponía crónicamente.

Este fenómeno muchas veces se explica por una escasez de disposición al riesgo de parte de los empresarios. Pero de hecho fueron más bien las condiciones marco de la economía planificada las que crearon intereses propios hostiles a las innovaciones dentro de las empresas. Por ejemplo, al apoyar las medidas de racionalización, los dirigentes empresariales hubieran perdido el control sobre el último factor de producción que administraban de forma autónoma y que no les otorgaba la administración central: la mano de obra. Por eso, los empresarios socialistas tenían un interés vital en mantener una alta tasa de ocupación como factor de flexibilidad y autonomía más importante para poder cumplir con los planes de producción impuestos.

Considerando las reglas válidas de la administración central, se ve que el comportamiento de los dirigentes empresariales no era nada irracional, ya que correspondía a las exigencias existentes minimizar el riesgo relacionado con la innovación. Se enfrentaban a una multitud de indicadores de éxito planificados, y no tenían la certeza de inputs continuos, ni siquiera en los productos y procesos productivos tradicionales. Por lo tanto, no existía una razón sensata para correr riesgos nuevos y más grandes, solamente para cumplir una tarea adicional tan difícil como la racionalización.

Una estructura de información poco desarrollada, la demanda de un pleno aprovechamiento permanente de las capacidades de la economía nacional en "planos densos", sin reservas disponibles a parte de la mano de obra, un mecanismo notoriamente incontrolable del reparto estatal de bienes de capital y, otro factor importante, la comodidad de mercados de consumo seguros hicieron que para los gerentes socialistas, invertir en innovaciones no era ni la tarea más importante, ni la más interesante. Por lo tanto, la introducción de tecnologías innovadoras se tendría que haber vinculado a una concesión a la autonomía empresarial, lo cual hubiera llevado a cuestionar el sistema, debido a la totalidad de la planificación.

1.3 ECONOMÍA NATURAL Y MONOPOLIO DE INFORMACIÓN EN LUGAR DE COMUNICACIÓN GLOBAL

No obstante, la planificación central en las empresas estatales no fomentaba un uso y manejo racional de los recursos, también más allá de las cifras exageradas de empleados. En el socialismo, el dinero no tenía la función de un valor de cambio que se pueda efectuar en cualquier momento, es decir que se puede cambiar por cualquier mercancía. Estas funciones aún las cumplían los propios bienes producidos, constituyendo así el medio de cambio y pago más importante. Esta forma de una economía natural desarrollada llevó a las empresas estatales a acopiar bienes y establecer inmensos almacenes, en vez de obtener ganancias en dinero como en las empresas capitalistas.

Este sistema tuvo dos consecuencias para las empresas: Si el Estado no les daba suficientes bienes de producción, podían recurrir a sus propios almacenes y cumplían con los planes, a pesar de la falta de bienes de producción. Por el otro lado, este procedimiento creaba una escasez de bienes que impedía un óptimo aprovechamiento económico de las riquezas existentes en la sociedad, dado que se retenían para alcanzar los objetivos de empresas singulares. Así el socialismo con su estructura administrativa centralizada se convirtió automáticamente en una economía de escasez. Cualquier intento de invertir materiales y mano de obra de manera más eficaz y ahorrar costos hubiera significado que las empresas recibieran menos material y sueldos, lo cual eventualmente hubiera disminuido los beneficios empresariales. Los empresarios socialistas intentaron evitar estas pérdidas, con éxito. Otro problema central en el socialismo estatal era el mecanismo de formación de precios, debido al papel pasivo del dinero. Los precios se fijaban a nivel estatal, en base a cálculos económicos, y servían de simples unidades contables. Esto significa que se calculaba en toneladas, y después estas toneladas se denominaban dinero.

Esta función de precios correspondía a la industrialización interna extensiva de los países socialistas. En este contexto, el precio tenía solamente una función de autoliquidez y aseguraba la racionalidad económica en la estructura productiva planificada. Si bien el gobierno central no podía evaluar según los precios si se requería o exigía la formación de un nuevo ramo industrial, al tomar una decisión política a favor de esta formación, los precios le señalaban vagamente cómo se efectuaba esta formación y a qué resultados llevaba.

Sin embargo, frente a las economías nacionales socialistas que se iban desarrollando y consolidando en la posguerra, el crecimiento de las economías socialistas tendría que haberse regido más por la demanda, y esto a su vez hubiera presupuesto la activación de la función de precios. En este contexto, el precio hubiera recibido una función determinante para la estructura, es decir que no solamente hubiera reflejado procesos económicos en curso, sino que también los hubiera estimulado, por ejemplo la construcción y ampliación de nuevos sectores.

Esta conclusión de economistas incluso marxistas no se pudo imponer en el socialismo. La definición de precios seguía siendo monopolio estatal y se fijaba de manera administrativa. La planificación central de precios no podía considerar adecuadamente los múltiples impulsos provenientes de los precios, lo que llevó a una estructura de precios cada vez más distorsionada porque los precios fijados burocráticamente daban impulsos que contradecían a la racionalidad económica, lo que inhibía masivamente las innovaciones. La distorsión masiva de la estructura de precios internos dificultaba la elección de las opciones más eficaces en cada ámbito, ya que los precios en parte no cubrían los costos, o reflejaban sólo parcialmente el provecho de diferentes bienes para la economía nacional. El no registro o registro insuficiente de costos de la economía nacional llevaba a decisiones equivocadas desde la perspectiva de la economía nacional. Algunas inversiones fracasaron totalmente.

Ésta era una de las razones por las que al final fracasó el manejo estatal de inversiones y se redujeron enormes inversiones bruto a moderadas inversiones neto. Debido a la política administrativa de precios en el socialismo, simplemente no era posible promover las innovaciones de manera eficaz, mediante una política específica de inversiones. La revolución científica-tecnológica, iniciada en los años 1970 en el occidente, se basaba en gran medida en las nuevas tecnologías de comunicación e información. Las novedades en este ámbito marcaban de manera determinante las condiciones laborales generales, como demuestra la modificación de los conceptos productivos desde principios de los años 1980 que engendraron incrementos significativos de la productividad.

Pero los países socialistas tampoco pudieron sacar provecho de esta evolución. Los nuevos conceptos de producción requerían marcos flexibles de comunicación que estaban opuestos al principio de las economías planificadas. Mientras las empresas estatales no estuvieran autorizadas a desarrollar comunicación y coordinación entre ellas, permaneciendo dependientes de estructuras verticales de decisión e información, las nuevas innovaciones resultantes de nuevas tecnologías de comunicación e información no se podían desplegar. El tradicional monopolio de comunicación e información del Estado también frenaba este desarrollo. Debido a la prohibición del uso privado de computadoras, era difícil que se permitiera una amplia aplicación de nuevas tecnologías de comunicación e información fuera de los mecanismos estatales de control. De esta manera, se perdió un enorme potencial de productividad y creatividad, lo que contribuyó adicionalmente al fracaso de las estrategias socialistas de modernización.

Por otra parte, el mercado mundial socialista, institucionalizado por el Consejo de Ayuda Mutua Económica (*CAME*) que en realidad pretendía reducir desequilibrios de desarrollo existentes y promover la cooperación, fue desarrollando impulsos cada vez más contraproducentes. Porque dentro del reparto del trabajo socialista

internacional se empezaba a marcar una tendencia que a largo plazo tenía que llevar a una vía sin salida. A partir de mediados de 1970, los precios de las materias primas soviéticas se incrementaron continuamente. Tan sólo entre 1975 y 1984, la URSS como proveedor de materias primas llegó a mejorar sus terms of trade frente a productos industriales transformados en un 45%. Los compradores socialistas reaccionaron con una explotación más intensa de las materias primas, dejando de lado su desarrollo tecnológico.

De esta manera, el mercado mundial socialista no era un impulsor de innovaciones tecnológicas, como se le atribuye al mercado mundial capitalista. Más bien fomentaba la tendencia a la desindustrialización, también en el comercio internacional. Los bienes comercializados se caracterizaban por un grado de transformación cada vez menor, mientras que en el mercado mundial, los productos industriales y tecnológicos acabados ganaban importancia.

1.4 LA MARCHA HACIA EL DESMORONAMIENTO

Estos ejemplos ponen de relieve que las economías planificadas centralizadas ya no correspondían a las demandas de innovaciones de la posguerra. Cuando dejaron de tener efecto los instrumentos tradicionales de una fuerte dinamización del desarrollo económico “desde arriba”, tendría que haberse iniciado una autodinamización estructural y tecnológica de la economía “desde abajo”. Sin embargo, bajo las condiciones del sistema administrativo de planificación, la estructura y la tecnología tendían cada vez más a autoreproducir las condiciones existentes. Esta autoreproducción socialista impedía a empresas y empleados desarrollar iniciativa propia, no incentivaba la gestión racional de los recursos y no disponía de ningún mecanismo para corregir las inversiones erradas, con lo cual bloqueaba cualquier oportunidad de modernizar el sistema.

La estrategia soviética de reformas fue el último intento de romper este círculo. Gorbachev pronunció un discurso programático con ocasión del XXVII. congreso del PCUS en 1986 en el que afirmó: “La principal causa de nuestros problemas es que no percibimos a tiempo el alcance político del cambio económico y que no reconocimos toda la complejidad y la urgencia de apostar por métodos intensivos de desarrollo en la economía y por el aprovechamiento activo de los logros del progreso científico técnico en la economía nacional. Ha habido suficientes invitaciones y discusiones en esta cuestión, pero de hecho no ha cambiado nada.” Para que por fin cambiara algo, se empezaron a aumentar masivamente las inversiones, aspirando en primer lugar a una modernización de las instalaciones industriales y tecnológicas.

Varios científicos criticaron esta política. La comparaban con intentos soviéticos anteriores en los cuales la estrategia prevista de una aceleración mediante un crecimiento intensivo no constituía otra cosa que una estrategia basada en un aumento extensivo y fuerte de las inversiones en la producción. Pronosticaban que a

continuación, la economía soviética volvería a entrar en una fase de acumulación originaria del capital como a finales de los años 1920 y 1930, en la primera fase de la industrialización planificada, para finalmente volver a fracasar en el intento de llegar a un crecimiento cualitativo.

A pesar de estas críticas analíticas, el gobierno seguía manteniendo su línea. El nuevo concepto de inversiones llevó a un incremento de las inversiones en un 20 a 60% en sectores innovadores como la construcción de máquinas, electrónica y electrotécnica. Los recursos necesarios se extraían de otros sectores. El sector energético y de materias primas era intangible ya que desempeñaba un papel esencial para la economía exterior. A mediados de los años 1980, las materias primas constituían más de la mitad de los beneficios totales provenientes de exportaciones de la URSS. Por lo tanto, los medios se extraían principalmente de sectores denominados "no productivos". Se trataba sobre todo de instalaciones culturales, sociales, científicas y médicas, tanto como algunos ramos de la industria de consumo. De esta manera, la modernización deseada de la economía soviética se fue pagando, a partir de 1986, con una reducción continua de la calidad de vida. Esta nueva política poco popular redujo fuertemente el consenso social y la legitimidad de los gobiernos socialistas.

Además, las reformas empezaron a tocar las condiciones marco de la economía planificada. Se pretendía crear las condiciones de incentivar la libertad de decisión empresarial a través de un cambio regulado, con el fin de que las inversiones llevaran por fin también a innovaciones económicas. Esta política en el fondo se basaba en una combinación de planificación vertical y relaciones de mercado horizontales. Se trataba de un modelo de pedidos estatales con un mercado de exportación de bienes de consumo y producción dentro del cual el Estado imponía ciertos márgenes de precios. Pero un solo manejo de su coordinación no capacita automáticamente al mercado a funcionar. Este fenómeno se observa hasta la fecha en diferentes sociedades ex-socialistas en transformación.

Por eso, los gremios de planificación de la perestroika recibieron la doble tarea de desarrollar mercados y a la vez limitarlos. Es decir que la perestroika se puede denominar socialismo planificado con relaciones de mercado. El orden de mercado de la perestroika tenía su limitación en la formación de capital. Si bien las empresas estatales en principio estaban autorizadas a recibir los bienes necesarios para la producción y vender sus propios productos en los mercados, en la economía interna no existía un mercado de dinero desarrollado o un sistema bancario correspondiente compuesto por varios eslabones. Por ende, las empresas no podían ahorrar sus ganancias en dinero, no disponían de una liquidez libre. Pero una coordinación integral del mercado presupone una economía monetaria desarrollada que permita una combinación múltiple de factores, gracias al nivel abstracto del intercambio dinero-mercancía.

Como faltaba esta posibilidad, las empresas ni siquiera invertían sus capacidades existentes en los mercados legales. Seguían acumulando sus ahorros como una cuenta de ahorros o bien los cambiaban ilegalmente para recibir otras reservas. Aquí se ve que la economía natural seguía siendo un elemento fundamental del socialismo. En este contexto, el papel del sector informal alcanzaba dimensiones inimaginables. Se supone que en el año 1990, el volumen del mercado negro se elevaba casi al 30% del volumen de la economía nacional soviética, y hasta 1993, esta proporción se había invertido, según los cálculos de los expertos. Aquí es donde nace la mafia rusa.

La economía de mercado no sustituyó la economía de escasez, sino al revés. La planificación del Estado centralizado se fue desvinculando de las empresas, sin que se lograra establecer una coordinación general del mercado mediante el dinero. La consecuencia fue el deterioro del reparto de bienes y de la disponibilidad de productos, es decir la agudización de la crisis económica.

Al final, las relaciones de mercado del socialismo soviético destruyeron sus elementos de planificación. Se ve que no es posible combinar planificación económica centralizada y coordinación del mercado. Tanto la planificación central incompleta como su mercado incompleto estorbaban el sistema económico, multiplicando los efectos negativos de ambos mecanismos en vez de registrar resultados positivos. Por eso, el fracaso económico de la perestroika era inevitable.

Es obvio que la transformación de los sistemas económicos socialistas solamente se podía lograr a costa de una reestructuración de todo el sistema. Precisamente este punto constituye su mayor dificultad. La fusión de las esferas económica y política del socialismo no permitía una reforma solamente parcial de la base económica. Por lo tanto, la cuestión de modernización se convertía automáticamente en cuestión de sistema.

Se observa que las oportunidades de desarrollo del socialismo consistían en una transformación sistémica que hubiera descentralizado y democratizado la base económica de la producción, mediante reformas de las estructuras verticales de decisión. Para ello, hubiera sido necesario realizar una reforma paralela de los sistemas económico y político. Pero como el sistema político se caracterizaba por el monopolio de poder del Estado centralizado, la transformación hubiera presupuesto una autolimitación de parte de los dirigentes políticos. El economista húngaro Janus Kornai ya señalaba en 1986 que la contradicción inherente a las transformaciones socialistas consiste en que las reformas necesarias hacen perder influencia a las mismas personas que de hecho las tienen que impulsar. Como demuestra la historia, fue precisamente este desafío el que hizo fracasar el socialismo estatal soviético.

El contramodelo más importante de la administración central del socialismo soviético fue el modelo yugoslavo. Hasta 1952, también este sistema económico se administraba centralmente. En 1953, se inició un proceso de reformas de tres

eslabones que llevó temporalmente a una economía de mercado basada en la autogestión de trabajadores. Dentro de este sistema, las empresas socialistas ya no eran dirigidas por el Estado, sino que se entregaban a la autogestión de los trabajadores. El sueldo se substituía por ingresos personales, lo que pretendía subrayar simbólicamente que los trabajadores a partir de este momento también tenían que cumplir con tareas administrativas y que sus ingresos se calculaban con relación a sus ganancias dentro de la empresa.

Sin embargo, las empresas yugoslavas no eran ni comunidades productivas ni cooperativas en las que todos los miembros poseen colectivamente el capital empresarial, teniendo cada miembro una participación en el valor total de las riquezas y por consiguiente el derecho de retirar esta participación o de disponer de ella de otra forma. Más bien, el capital de las empresas seguía siendo “propiedad popular”, los empleados eran una especie de administración que disponía del usufructo y con eso también cargaban el riesgo empresarial, pero justamente no tenía títulos de propiedad. De este modo, los ingresos personales dentro de las empresas autoadministradas se referían únicamente al contrato laboral. Otras formas de propiedad se solían marginar en el modelo yugoslavo. Por ejemplo, se suprimía por completo el desarrollo empresarial privado.

A principios de los años 60, se empezaron a profundizar las reformas, haciendo hincapié básicamente en dos puntos: En 1961, las empresas autoadministradas recibieron el derecho dispositivo de decidir libremente sobre sus ganancias neto, es decir ponderar libremente entre aumentos salariales e inversiones. En 1965, se amplió aún más esta autogestión. Se redujeron considerablemente los impuestos sobre las ganancias y los intereses sobre el capital de las empresas, y finalmente se eliminaron totalmente. La dirección estatal se seguía limitando.

Con estas medidas, la reproducción ampliada de la sociedad yugoslava se transfirió de la esfera política a la esfera económica. Por decirlo en otras palabras: Contrariamente al socialismo soviético, se despolitizaba la economía, el Estado se limitaba a funciones centrales, dejando el desarrollo económico a las empresas. La liberalización simultánea del sistema bancario sentó las bases de un mercado de capital y dinero que intentaba manejar las inversiones, no verticalmente, a saber de manera centralizada, sino horizontalmente, pasando por las empresas autogestionadas. Esto significa que las empresas no simplemente recibían su dinero para las inversiones de parte del Estado, sino que lo tenían que conseguir en los bancos, como créditos. Otro factor que se unía a esto era una amplia desregulación de los precios y una liberalización de las relaciones de comercio exterior.

Por tanto, a partir de 1965 las empresas autogestionadas por los trabajadores actuaban dentro de una economía mundial que estaba más marcada por los mercados de lo que solía ocurrir en el socialismo estatal. A partir de 1974, se reestructuraba también el Estado centralizado, lo que les otorgaba más poder a las

instituciones locales del partido único. Pero debido a su organización descentralizada, estas instituciones ya no estaban en condiciones de coordinarse de manera eficaz, contribuyendo a una mayor fragmentación de la economía nacional yugoslava.

En total, los resultados de este primer socialismo de mercado son decepcionantes: Mientras que al principio mejoró la dinámica económica, finalmente el rendimiento económico de Yugoslavia fue disminuyendo continuamente, paralelamente a las medidas de liberalización. En otras palabras: Cuanto más libertad se le daba a la autogestión de trabajadores, cuanto más se ampliaban los mercados, cuanto más se descentralizaba el mercado, tanto más iba decayendo la economía.

El Producto Interior Bruto entre 1974 y 1984 no llegó ni siquiera a la mitad de los primeros diez años de reformas, y el desarrollo económico y social entero se caracterizaba por una decadencia continua:

“La ralentización del crecimiento, acompañada por una inflación de precios a un ritmo vertiginoso y un creciente desempleo, incontrolable a pesar de la apertura de las fronteras para el flujo masivo de emigrantes hacia Europa occidental, un creciente descontento público, sobre todo por parte de los trabajadores. Todo parece indicar que la transferencia del poder económico del Estado federal hacia los gobiernos de las repúblicas y regiones y en este contexto la creciente importancia de las fuerzas en el mercado ha favorecido las partes más desarrolladas del país, agudizando así los conflictos nacionales.” (*Brus/Laski 1990: 115*)

Se han desarrollado varias teorías para explicar un resultado tan desastroso cuyas consecuencias son visibles hasta la fecha. Una posición crítica principalmente que las reformas de los años 60 permitieran la transmisión de las decisiones sobre inversiones del Estado central a las empresas autogestionadas. Según esta teoría, en una economía subdesarrollada como la yugoslava, confiar únicamente en el mercado, confiriéndole la distribución de las cuotas de consumo e inversión, significa supervalorar los mecanismos establecidos para el manejo del mercado de capital. En cambio, en épocas de escasez de capital, es indispensable contar con un manejo estatal de inversiones. Es decir que se ha exigido más planificación directa y menos mercado. Por ejemplo, para comprobar esta argumentación, se ha afirmado que la disposición a la inversión dentro de las empresas autogestionadas era mínima. Obviamente, los trabajadores le daban la prioridad a un aumento de sus ingresos personales y no a la competitividad de sus empresas. A largo plazo, esto llevó a un deterioro sustancial de las instalaciones productivas que el Estado centralizado no pudo impedir.

La opinión opuesta no criticaba el mercado en sí, sino la falta de su manejo macroeconómico. En los mercados yugoslavos, prácticamente no existía un control competitivo, lo que impulsaba la creación de monopolios. En parte, esto explica la escasa disposición a invertir de las empresas, ya que donde no hay competencia,

tampoco hay necesidad de invertir. Además, no existían políticas fiscales o de dinero que regularan indirectamente el mercado. Por ejemplo, las tasas de intereses de créditos bancarios eran menores que la tasa de inflación, así que las empresas podían pedir créditos que con el tiempo iban perdiendo valor. Esto les permitía a las empresas activas en el mercado “limitaciones presupuestarias moderadas”, similares a las del socialismo estatal. En 1986, se calculaba que si se aplicaban criterios financieros estrictos, el 10% de todas las empresas de Yugoslavia con cerca de medio millón de empleados tendrían que cerrar. Además, se criticaba el concepto de la autogestión yugoslava de trabajadores. Mientras los ingresos de los trabajadores se seguía limitando a su contrato laboral, desde su perspectiva era racional destinar un porcentaje máximo al pago de sueldos e invertir lo menos posible, ya que constituía la única forma de aumentar sus riquezas privadas.

En resumen, se pueden mencionar dos razones centrales responsables del fracaso del modelo yugoslavo. Por un lado, el predominio de un solo tipo de propiedad y de administración de posesión. Esto incluye el rechazo de fomentar la pluralidad de la propiedad, esto significa admitir diferentes formas de propiedad que compitan en el mercado. Aquí se ve sobre todo que hay que distinguir diferentes formas de autogestión y que existen diferencias importantes entre el poder de disposición sobre la propiedad y el derecho de uso de la propiedad, es decir de la posesión. El derecho de uso de la propiedad limita los ingresos personales de los empleados a la participación de ganancias. Como se ve en Yugoslavia, este sistema frena el interés en inversiones neto en las propias empresas, al igual que la disposición a contratar nuevos trabajadores con los que finalmente habría que compartir la participación en las ganancias.

La segunda razón del fracaso del socialismo yugoslavo radica en la renuncia a un manejo global estatal que llevó a la distorsión de la gestión de recursos, a una fragmentación regional de los mercados y a una reducción de las actividades de inversión.

En cambio, es obvio que para la gestión de procesos económicos se requiere un marco definido por el Estado central que por un lado controle las políticas de comercio exterior, monetaria y de dinero y por el otro regule los desarrollos en el mercado, mediante la promoción de la competencia, el manejo de inversiones, la promoción estructural y regional, los sistemas de seguridad social etc., promoviendo así una estandarización del espacio interior. En otras palabras: Una autogestión de trabajadores no garantiza por sí misma una gestión de la reproducción social en una economía de mercado. Se tiene que integrar en un manejo global del Estado central que someta a los mercados a intereses de toda la sociedad y compense el conflicto entre los intereses económicos individuales de las empresas autogestionadas y las necesidades generales. De este modo, el modelo yugoslavo ha demostrado la manera en la que no funciona una autogestión de trabajadores.

Al resumir el fracaso histórico de las contrapropuestas antiliberales del siglo pasado, se ve que paradójicamente fueron las mismas condiciones productivas las que al comienzo de su existencia consolidaron el socialismo, acelerando su desarrollo dinámico, las que después impidieron su modernización necesaria, y las que al final ocasionaron su desmoronamiento. Las razones del éxito del socialismo se convirtieron en los orígenes de su fracaso. Es la ironía de la historia que este fracaso del intento de construir un nuevo orden sobre la base de las doctrinas de Marx, el intento más largo y el único que emprendió la sociedad hasta la fecha, se pueda explicar precisamente con el mismo Marx: Según el materialismo histórico marxista, según el cual la única opción para las fuerzas productivas más desarrolladas de liberarse de las condiciones productivas demasiado limitadoras consiste en transformar toda la sociedad, parece haber comprobado su validez, por lo menos en el caso del socialismo.

150 AÑOS DE DESARROLLO: LOS CAMINOS DE AMÉRICA LATINA HACIA EL NEOLIBERALISMO

Ser grande en política no es estar a la altura de la civilización del mundo, sino a la altura de las necesidades de su país.

Esteban Echevarría

Para entender el desarrollo político e histórico en América Latina, es necesario retroceder varios siglos en la historia y remontarse a las raíces, las “metrópolis” de las antiguas colonias. Al principio de la época colonial, España y Portugal estaban marcadas por el absolutismo de los Habsburg que se encontraba en pleno apogeo. Este sistema se caracterizaba por una política jerárquica centralizada y una estructura económica mercantilista y monopolista que en el fondo se concentraba en la explotación de las colonias, una estructura social rígida de dos clases basada en la autoridad y en un sistema científico y educativo cerrado y escolástico.

Al mismo tiempo, el sistema estatal de los Habsburg mantenía unidades corporatistas como el ejército, la iglesia, asociaciones mercantiles etc. que, si bien estaban subordinadas al Estado y funcionalmente integradas en él, disponían de normas y reglas propias, y en parte incluso tenían un estatus jurídico propio. Por consiguiente, sus relaciones con la corona eran tensas. De este modo, la época en que se formaron y se constituyeron los sistemas político y estatal en América Latina estuvo marcada por una tensión permanente entre dos polos. Por un lado, se propagaba ideológicamente y se exigía políticamente la omnipotencia del Estado central, y, por el otro lado, el Estado era incapaz de imponer el legítimo monopolio de poder en su territorio frente a todos los actores políticos competidores.

Esta estructura del Estado absolutista se trasladó al nuevo mundo. Su sistema institucional en el que se reflejaba una sociedad premoderna semifeudal marcada por

la contrarreforma y el mantenimiento del statu quo, dejó sus huellas en las primeras estructuras administrativas de América Latina.

Por consiguiente, la conquista a finales del siglo XV dio inicio al establecimiento de una estructura social extremadamente jerárquica y vertical que permitía poca autonomía política y dinámica social.

España y Portugal aprovechaban la economía colonial de América Latina principalmente para fortalecer su propio Estado, mantener su control a nivel local y su soberanía hacia fuera. Siguiendo la teoría mercantilista, se monopolizaron las riquezas naturales de América Latina, empezando por las minas, se controló todo el comercio y se trasladaron los bienes de comercio a las “metrópolis”. Casi no se le daba importancia a un desarrollo autónomo en las colonias. El orden legal y la estructura burocrática del régimen colonial se garantizaban en la mayoría de los casos por intervenciones personales continuas de parte de las máximas autoridades. El sistema político era autoritario y centralista, correspondiendo a la estrategia maquiavélica “divide y vencerás” (*Vellinga 1998*).

De esta manera, la estructura política de América Latina tenía una organización a la vez estática y corporatista. Es decir que la sociedad se componía de grupos que formaban las unidades básicas de la vida política y en los que personajes singulares gozaban de numerosos privilegios y cargaban una gran responsabilidad. Estos grupos fueron ganando influencia en el sistema institucional colonial de América Latina conforme el debilitamiento de las monarquías a finales del siglo XVII. La siguiente monarquía borbónica intentó oponerse a estas tendencias a través de reformas y una recentralización del control estatal, pero se enfrentaba a una creciente oposición que probablemente incluso contribuyó a la independencia de la región.

Entre 1824 y 1850, la descolonización y la liberación de América Latina dejaron un vacío de legitimación y un caos administrativo que se convirtió en desastre. En muchos países, la política era confusa y carecía de organización. Se perdieron muchos contactos internacionales, varias economías nacionales adquirieron características de economías de subsistencia. Numerosos territorios políticos fueron reducidos, y no existían ni principios organizados ni fuerzas mediadoras entre diferentes grupos sociales. Intentos integrativos de personas individuales como Simón Bolívar fracasaban por falta de consenso.

El territorio estatal a menudo se convertía en arena política de diferentes líderes locales. En estos momentos, el Estado existía solamente como símbolo de la soberanía política hacia fuera y como instrumento de represión y de control. Si bien a nivel nacional, siempre acababa por imponerse un caudillo contra sus rivales, en la mayoría de los países no se podía imponer un monopolio efectivo de poder, a pesar de que en parte se recurría a una violencia brutal. En aquella época, las primeras elites políticas eran, por lo general, oligarquías débiles compuestas por terratenientes, militares y el clero.

2.1 LIBERALISMO TEMPRANO AUTORITARIO

A partir de 1850, se consolidó la primera fase de un desarrollo político y económico autónomo en la región, en el contexto de la revolución industrial iniciada a mediados del siglo XVIII, que incrementó considerablemente la demanda de bienes agropecuarios y materias primas. La economía empezó a orientarse hacia una producción basada en la exportación de materias primas, reanudando lógicamente en muchos casos las estructuras coloniales, y se fue reponiendo lentamente de las crisis sufridas durante las primeras décadas de la independencia. En el fondo, ésta fue la fase del liberalismo económico, pero también político, y la constitución del Estado liberal temprano en el subcontinente. En esta fase, se fue ampliando cada vez más la producción de bienes de exportación a cambio de bienes industriales, bajo el paradigma del liberalismo. A la vez, paralelamente a la creciente integración de América Latina en la economía mundial, se formaron nuevos grupos sociales que estaban estrechamente relacionados con las instituciones estatales y que promocionaban el desarrollo de éstas.

Aunque se hablara de libre comercio y *laissez-faire*, estos grupos de intereses abogaban por un control macroeconómico y un papel más activo del Estado en la distribución de escasos recursos, la movilidad de mano de obra y la creación de infraestructura (*Cerutti/Vellinga 1989*). De esta manera, el Estado latinoamericano se expandió considerablemente y fue ampliando su aparato. Empezó a consolidarse institucionalmente. En casi todas partes, se crearon gobiernos centrales que disponían de un fuerte poder de imponerse y una concentración de poder en el ejecutivo, pareciéndose así a los Estados coloniales. El derecho de voto se limitó a las elites criollas, y los derechos para el ejército se fortalecieron. Orden y progreso se convirtieron en ideología positiva. El nacionalismo y el constitucionalismo le servían a la burocracia poscolonial de fuente de legitimidad a través de la cual pretendía garantizar el orden, la estabilidad y la continuidad.

En la práctica política, el Estado poscolonial se veía fuertemente influenciado por el Estado napoleónico. Una vez más, se implementaron el autoritarismo, el centralismo o tendencias jerárquicas de prácticas anteriores. Fue creciendo una “cultura aristocrática” existente hasta hoy que se constituyó bajo el sistema de latifundios, caracterizado por el distanciamiento entre sociedad y poder político, jerarquías, autoridad absoluta, arbitrariedad y procesos de decisión no públicos. El derecho y las leyes valían solamente para determinados grupos y no como fuerza integral para toda la sociedad. En el fondo, en América Latina nunca se fundó una tradición de la integración social a través del derecho, como demuestra por ejemplo la frase “obedezco pero no cumplo”. Esta frase pretende expresar la autopercepción criolla como nos la relata la historia colonial. A esto se sumaba la importancia de personalismo y caudillismo en la política, el peso de relaciones clientelistas y la influencia de amplias redes y estructuras verticales.

El Estado liberal temprano desempeñaba un papel decisivo en el desarrollo y la promoción de las economías de exportación latinoamericanas. Limitaba la influencia de la iglesia católica, promovía el surgimiento de una nueva elite nacional orientada hacia el capital, a través de la apertura de mercados financieros, y atraía activamente capital extranjero para medidas de infraestructura, sobre todo los ferrocarriles. Además, perseguía una política activa en el mercado laboral, con lo cual muchos países de América Latina se convirtieron en países de inmigración, gracias a la ayuda estatal. Pero el Estado no solamente fomentó la llegada de nueva mano de obra en el país, sino que también la disciplinaba. No era nada excepcional recurrir a la violencia. Era común que el Estado aplastara levantamientos y huelgas de manera violenta.

Siguiendo la metáfora aeronáutica de Rostow con la cual fundó la teoría de modernización, el periodo entre 1850 y 1890 en América Latina se podría denominar periodo de los “pre-conditions of takeoff” (*Rostow 1960*). Este “takeoff” tuvo lugar entre 1890 y 1930. En esta época, América Latina se convirtió en una de las regiones económicas más prósperas del mundo. Algunos países desplegaron una dinámica económica comparable con partes de Europa o incluso con los Estados Unidos. Lógicamente, la consolidación de este modelo de importación liberal temprano engendró un cambio social de amplio alcance. Por una parte, se constituyó una nueva clase alta modernizada. Por otra parte, fue creciendo una amplia clase media, aunque no pudiera ocupar una posición de liderazgo. Además se constituyó una clase obrera que se empezó a organizar sobre todo entre 1914 y 1927.

La formación de estas nuevas clases sociales provocó diferentes reacciones. En parte eran oprimidas, en parte eran integradas en el sistema, pero no se podían ignorar. La sociedad era cada vez más compleja, con lo cual también eran más complejas las exigencias hacia el Estado y la política. Según Anderson (*1967*), las nuevas clases sociales podían integrarse en el sistema político, siempre y cuando, por una parte, demostraran capacidades de conflictos mediante manifestaciones, y, por otra parte, formularan exigencias lo suficientemente moderadas para no poner en peligro la existencia de una elite dominante. Bajo estas condiciones, tanto la elite económica como la clase media lograron integrarse en los sistemas políticos de la región.

Por lo tanto, el Estado latinoamericano liberal temprano tenía dos funciones, a saber la promoción de la economía y el control político y social. No era nada poco común que se establecieran democracias oligárquicas o dictaduras para garantizar el ejercicio de estas funciones. Es decir que el liberalismo económico a menudo estaba vinculado a un autoritarismo político, con lo cual América Latina demostró ya en un estadio temprano que el liberalismo político y el liberalismo económico no automáticamente son dos caras de la misma moneda.

La idea del Estado como agente poderoso se transfirió al siglo XX y se mantuvo como idea secularizada en los diferentes conceptos de Estado autoritarios. Se

pueden citar como ejemplos el Cesarismo Democrático del venezolano Vallenilla Lanz a principios del siglo pasado, el concepto del Estado Novo de Getulio Vargas en el Brasil de los años 1930 y el Justicialismo de Juan Domingo Perón en la Argentina de los años 1940 y 1950. El denominador común de estas doctrinas autoritarias de Estado era que aspiraban a un poder central fuerte, definido a nivel nacional en contra de intereses particulares, y que intentaban imponer este concepto frente a sus rivales políticos con palabras clave modernas como progreso, orden y bienestar, en parte recurriendo a una brutal violencia.

En el fondo, en aquella época dominaban tres modelos políticos y de Estado: en primer lugar oligarquías pacíficas y estables (*Chile, Argentina, Brasil, Perú*), en segundo lugar dictaduras de desarrollo (*México, Venezuela, República Dominicana*), y en tercer lugar países con poca institucionalización, muchas veces gobernados de manera autoritaria y mediante intervención militar estadounidense (*por ejemplo Cuba*).

Es decir que el desarrollo del Estado liberal temprano fomentaba el crecimiento de las economías de exportación, favorecía el surgimiento de mercados nacionales a través de inversiones en la infraestructura e impulsaba la inmigración masiva y la urbanización. Muchas veces, se imponían regímenes autocráticos que establecían el control estatal en el territorio nacional con ideologías de progreso y orden, asegurándolo con medidas de represión. Hoy en día hay diferentes evaluaciones sobre la cuestión si estos tipos de Estado y estos modelos políticos eran muy diferentes a los antiguos tipos de Estado preliberales latinoamericanos. Últimamente se está imponiendo la opinión que el desarrollo de la política latinoamericana ha sido más continuo de lo que se suele afirmar (*Morse 1992*).

2.2 EL ESTADO DEL DESARROLLO: DESPLIEGUE Y COMPLICACIONES

A partir de 1930, en América Latina se inició la segunda fase de cambios políticos y económicos, debido a que el viernes negro en la Wall Street y la siguiente crisis económica mundial de los años 1930 tuvieron un impacto desastroso también en la región. La reducción en la demanda de productos de exportación latinoamericanos y el creciente proteccionismo hicieron caer a muchos países en una recesión económica profunda. Esto generó una presión política masiva que en algunos casos desembocó en golpes militares. Tan sólo entre 1930 y 1934 hubo en total 14 derrocamientos de sistemas, los cuales por lo menos en parte se pueden atribuir a la crisis económica mundial.

La crisis se solucionó principalmente mediante una estrategia de industrialización orientada hacia el interior. En los años 1920 a 1930, la industrialización en América Latina aún se veía más bien como complemento y no como sustituto del sector agrario. Ahora empezó la propia producción de bienes industriales que antes se solían importar, en el marco de una industrialización de sustitución de importaciones (*ISI*).

En este nuevo proceso, se produjo una expansión del aparato estatal que empezó a entrar en numerosos campos políticos nuevos, tales como la promoción de ciencia, educación y tecnología. Se amplió la política del mercado laboral y social mediante nacionalizaciones, creando un amplio sector de empresas públicas que se seguía fortaleciendo a través del manejo de inversiones y políticas estructurales. De este modo, el Estado se convirtió también en actor económico, siendo su principal objetivo el refuerzo de la independencia económica y una política ocupacional exitosa que conciliara a los diferentes grupos sociales dispuestos a entrar en conflicto.

A partir de los años 40, la industrialización de sustitución de importaciones recibió un apoyo intelectual adicional. Por un lado, conoció un auge el nacionalismo como deseo de autonomía y autodeterminación que, según la opinión general, ya sólo se podía garantizar mediante la autonomía económica. Por el otro lado, a partir de los años 1950, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (*CEPAL*) difundió un concepto teórico que constataba desventajas financieras a largo plazo para países exportadores de materias primas y que por lo tanto abogaba por un desarrollo económico interno (*Love 1980*). Esta teoría influyó entre otras en las así llamadas teorías de dependencia que habían sido decisivas en el debate de desarrollo en la región durante décadas.

En este contexto surgió el clásico Estado de Desarrollo en América Latina que solía mantener características muy autoritarias. Al principio, la nueva política generalmente se basaba en un populismo que integraba diferentes clases sociales en el proceso político y que evitaba reformas más profundas. Las primeras alianzas de varias clases de esta “modernización conservadora” solían agrupar a la clase media elevada y urbana, al igual que a importantes partes de la clase obrera, sobre todo como masa electoral. La expresión política de estas coaliciones era a menudo una “democracia cooptiva” que mediaba entre los intereses de los empleados y los patrones y que a veces estaba directamente opuesta a los intereses tradicionales de los latifundistas.

La mayoría de los regímenes populistas de este Estado en desarrollo se caracterizaba por cuatro elementos. Primero, presentaban por lo general una coalición de intereses opuesta a otros intereses que se solían excluir de la codecisión política, a menudo con medios represivos. Segundo, representaban intereses, por ejemplo de trabajadores y empresarios, que tendían a ser conflictivos en sí. Tercero, la mayoría de los regímenes dependía de una alta influencia personal y de líderes individuales. Cuarto, la integración de diferentes intereses llevaba al surgimiento de una retórica unificadora y el uso de símbolos, por lo general de naturaleza nacionalista.

Entre 1930 y 1960, la industrialización de sustitución de importaciones era efectivamente exitosa en sus principales objetivos. En este periodo, América Latina

gozó de tasas de crecimiento desproporcionadamente altas que en el promedio se movían por el 6% cada año. La desigualdad social tendió a reducirse, y la calidad de vida de determinadas capas de la población mejoró sustancialmente. Se construyeron grandes instalaciones industriales, las empresas iniciaron un proceso de aprendizaje tecnológico, y se desarrollaron instituciones diferenciadas para manejar la economía (*Boris 2001*).

Sin embargo, a partir de los años 60, la dinámica de este desarrollo económico manejado por el Estado empezó a estancarse. Según la perspectiva actual, una razón fue que la política se concentrara en la industrialización, dejando de lado los sectores agrario y de servicios, con lo cual sólo se modernizaba un segmento económico limitado que pronto llegó a sus límites. Como consecuencia, también la demanda interna permanecía limitada y fragmentada, y pronto ya no podía incentivar a la economía, lo que a su vez llevó a que estancaran tanto la producción como los sueldos y el poder adquisitivo.

Además se argumenta que las empresas estaban apoyadas por un proteccionismo que inhibía la competencia, de modo que se fue ralentizando la innovación tecnológica y la productividad de las empresas. De este modo no fue posible desarrollar tecnologías propias. Éstas aún tenían que ser importadas del mercado mundial, lo cual impidió reducir la cuota de importación. Por consiguiente, no se redujo la dependencia del mercado mundial, a pesar de la intención de sustituir la importación. Dado que a la vez, debido a la falta de competitividad, no se podía vender lo suficiente en el mercado mundial, las economías nacionales solían registrar déficit crónicos en la balanza comercial, y las monedas eran sobrevaluadas.

Para salir de las tendencias de crisis económica a partir de los años 1960, los Estados y las economías seguían expandiendo. En numerosos países de la región, más de la mitad de toda la población activa empezó a trabajar directamente o indirectamente para el Estado. Por ejemplo, en 1980 cerca del 60% de todos los asalariados más calificados trabajaban en el sector público (*Whitehead 1994:35*). Los burócratas, personas de la clase media y trabajadores que representaban el sector industrial-urbano, por un lado dependían del Estado si querían realizar sus exigencias, pero por el otro lado constituían un factor socio-político importante. El Estado necesitaba su apoyo para poder legitimarse.

Esta política que pretende asegurar coaliciones políticas y legitimidad, a través de puestos de trabajo estatales y nepotismo, también se denomina matriz estado-céntrica (*Cavarozzi 1993*). En este concepto, se producían procesos de coordinación que implicaban una doble dependencia de relaciones sociales estatal-civiles. La matriz centrada en el Estado era la configuración estereotipada de sistemas basados en la sustitución de importaciones bajo el poder populista. La fomentaban políticos de múltiples ideologías. La política específica de los respectivos países dependía de

compromisos nacionales y del apoyo de la respectiva alianza de clases (*Collier/Collier 1991*).

La importancia y el alcance de la actuación estatal se fueron incrementando, pero las capacidades estatales o económicas crecieron cada vez menos. Por el contrario, empezaron a propagarse el clientelismo y el nepotismo. Se desarrollaron dos fenómenos: por una parte, una sobreburocratización estructural, es decir una organización complicada de las burocracias que exigía muchos recursos y personal. Por otra parte, surgió una subburocratización habitual, es decir que los burócratas actuaban de manera cada vez más ineficaz, respetando cada vez menos las normas y reglas legales (*Schneider 1991*). Esto impidió la creación de una administración estatal legal-racional, es decir una administración que no actuara y decidiera arbitrariamente, sino legalmente, basándose en leyes formuladas y cuyo trabajo por consiguiente fuera racional y calculable para todos los implicados. Este fenómeno de las administraciones no legales-rationales se mantiene hasta la fecha y se puede denominar problema principal de los Estados latinoamericanos. En la época del Estado en desarrollo, lógicamente también afectaba la mayoría de las empresas públicas. De este modo, el sector económico estatal entero empezó a perder cada vez más eficacia en muchos países de la región.

Por lo tanto, el Estado en desarrollo era un Estado expansivo, pero no era un Estado fuerte que implementara su política de manera eficaz. El aparato estatal no crecía en concordancia con el crecimiento de la coordinación interna, la eficacia, la efectividad de las acciones estatales o el incremento de la autonomía estatal frente a intereses particulares. Por el contrario, los intereses privados lograban influir permanentemente en las instituciones públicas. Por otra parte, el Estado de Desarrollo tampoco logró erradicar la pobreza de manera sostenible (*véase 13.2*). Si bien la pobreza se reducía, sobre todo en las zonas rurales, entre el 20 y el 60% de la población, dependiendo de la nación, seguía siendo pobre, incluso en las fases prósperas del Estado en desarrollo. Es decir que la sociedad de los dos tercios seguía siendo una triste realidad en América Latina, también en las fases de prosperidad económica.

Por lo general, el Estado en desarrollo era un Estado de compromiso que intentaba integrar múltiples grupos sociales de poder sin poder crear un consenso dentro de toda la sociedad para implementar estrategias políticas integrales. Su política engendraba una fragmentación social que ayudaba a asegurar el control político, pero que dificultaba crear una base social lo suficientemente fuerte para llevar iniciativas con consecuencias en varios ámbitos. Lo que se presentaba como estrategia de desarrollo socialmente progresiva y orientada hacia la mejora de las condiciones de vida de las masas, a menudo resultaba ser el "rent seeking" de una coalición de desarrollo que, si bien era más grande que cualquiera anterior, seguía

teniendo un carácter fuertemente exclusivo, y cuya estabilización a largo plazo era económicamente imposible.

En conclusión, se puede afirmar lo siguiente: El Estado de Desarrollo controlaba tensiones sociales con un reparto extremadamente desigualitario de riquezas, ingresos y otros recursos. En otras palabras: El Estado de Desarrollo en ningún momento fue un Estado que llevara a un desarrollo integral y sostenible, en términos económicos y sociales. La prueba más contundente de este hecho fue la absoluta incapacidad del Estado de Desarrollo de imponer su monopolio fiscal, una dimensión central de cualquier Estado nacional. El Estado no logró en ningún momento fijar los impuestos necesarios y así consolidar sus ingresos. Esta “subimposición tributaria” de las sociedades latinoamericanas se convirtió en el principal problema estructural crónico del continente, poniendo de relieve todos los déficits de la política en aquel entonces. Si bien el Estado satisfacía los intereses de diferentes grupos y de este modo se autolegitimaba, la legitimación de la política y los servicios ejercidos por el Estado nunca crearon un consenso tan amplio para que los respectivos grupos aceptaran poner a disposición del Estado una parte de sus ingresos o sus riquezas en forma de impuestos.

A fin de cuentas, la debilidad del sistema fuerte ocasionó su desmoronamiento. Porque a más tardar desde los años 1950, el desarrollo orientado hacia el interior de América Latina se implementaba mediante el paradigma del keynesianismo que estaba en auge en todo el mundo y que ejercía una influencia enorme sobre la política económica. El economista inglés John Maynard Keynes había sacado una conclusión de la crisis económica mundial de los años 1930: Afirmaba que en tiempos de crisis económicas, los Estados no tenían que concentrarse en ahorrar a toda costa, sino generar una demanda artificial a través de inversiones estatales. Al final, esta demanda artificial haría arrancar nuevamente el motor de la coyuntura. Al mismo tiempo, el manejo de las inversiones estatales permitiría dirigir el desarrollo hacia el rumbo deseado, por ejemplo hacia la industrialización. A continuación, Keynes pretendía cubrir los costos de estos gastos estatales anticíclicos mediante impuestos cuando se hubiera recuperado la economía y cuando la imposición de tasas pesara menos sobre la coyuntura y la demanda, respectivamente.

Ésta era exactamente la idea en la que se basaba la industrialización interna del Estado de Desarrollo latinoamericano. Pero como tampoco en sus fases de auge llegaba a generar ingresos suficientes mediante los impuestos, tenía que conseguir los recursos en otra parte. Esto se lograba con créditos internacionales, con lo cual se incrementaba continuamente la deuda pública - una de las principales causas de la crisis de endeudamiento de los años 1980. Además, paralelamente a las dimensiones institucionales del Estado iban creciendo los conflictos de intereses y de clases de las sociedades latinoamericanas. Al principio, los regímenes populistas

autoritarios y de estructura jerárquica los solucionaban con un buen potencial de gestión, incluyendo por lo general soluciones de conflictos mediante un liderazgo personalista. Pero la creciente expansión y la diferenciación de la economía y del Estado a la vez ocasionaron la creación de un nuevo segmento social de gerentes, burócratas y tecnócratas.

Como consecuencia del paulatino agotamiento económico de la estrategia interna, este segmento empezó a crear nuevas alianzas con la clase media, una nueva burguesía industrial y el ejército, excluyendo a la clase obrera. Estas alianzas optaron por una opción burocrática-autoritaria para acabar con la crisis de la sustitución de importaciones, el colapso del poder populista y los breves intermedios democráticos en varios países. A partir de los años 1970, en varios casos desembocaron en dictaduras, a veces dictaduras militares, que en la teoría se describían como “Estados de Desarrollo burocráticos-autoritarios” (*O’Donnell 1979^a; 1982*). Si estas dictaduras en parte intentaban mantener o modernizar la vieja política bajo otros paradigmas, en otros países ya iniciaban la próxima fase del desarrollo, mediante reformas económicas: el neoliberalismo. El mejor ejemplo es Chile que con el golpe de Pinochet el 11 de septiembre de 1973 se convirtió en campo de experimentación para expertos en economía formados en Norteamérica, los así llamados Chicago Boys.

Según muchos autores, el surgimiento de estos regímenes burocráticos-autoritarios constituye una ruptura abrupta y excepcional en la continuidad frente a las tradiciones políticas antiguas que también llevaron a un nuevo tipo de Estado. Hay que considerar que el sector público tenía que controlar los segmentos sociales estratégicamente fuertes para poder implementar un desarrollo capitalista neoliberal. Si se quería obtener una burocracia de operación eficaz que trabajara según las indicaciones tecnócratas, se le tenía que otorgar una cierta autonomía. Para eso a su vez había que eliminar también el carácter clientelista de la política. Otros autores afirman que la cultura y la práctica política tradicional en América Latina son demasiado fuertes para ser sustituidas por rupturas radicales, atribuyéndole más bien un carácter temporal y coyuntural a la supuesta ruptura ocasionada por las dictaduras militares (*Touraine 1993*).

2.3 EL DOBLE NEOLIBERALISMO: LIBRE COMERCIO Y DEMOCRACIA

A finales de los años 1970, empieza a surtir efecto la tercera fase del cambio político y económico en toda América Latina. Por un lado, la región vivió una intensa democratización. En el marco de estas transformaciones políticas, en muchos países se llevaron a cabo reformas constitucionales y de otras legislaciones centrales, por ejemplo la legislación electoral. Además, se emprendieron reformas de los sistemas jurídico y fiscal y un cambio en la descentralización administrativa y política en el sentido de un *democratic deepening*, cuyos efectos se observan hasta la fecha.

En lo que respecta a la descentralización, hay que destacar principalmente una masiva democratización de ciudades y comunas. A mediados de los años 1980, se redactaron nuevas constituciones comunales en muchos países latinoamericanos, y hasta 1995, en muchas partes se introdujo la elección directa del alcalde (*BID 1997; Nickson 1995*). Asociaciones civiles municipales ganaron el reconocimiento público, lo cual fue un elemento adicional para incrementar la transparencia local y crear más cercanía entre los políticos y los ciudadanos. Se permitió la presentación de iniciativas locales para así forzar la dimisión de políticos, y a las organizaciones civiles en parte se les permitió designar candidatos independientes (*véase también 8.2*).

Desde este momento, la mayoría de los Estados latinoamericanos disponen de democracias al menos formalmente liberales. Si bien se suele criticar la calidad de estas democracias (*véase 9.2*), hay que aceptar que se han mostrado fuertes y resistentes, considerando la extrema polarización social y las crisis económicas en América Latina. Por supuesto, el grado de democratización varía fuertemente entre los diferentes países, dependiendo de las constelaciones de poder a nivel nacional. En la actualidad, existen por un lado tipos de Estado con un sistema estatal relativamente consolidado, tradiciones democráticas, un sistema de partidos estable, un sistema social relativamente desarrollado y el control de los aparatos estatales de poder (*por ejemplo Costa Rica*).

Por el otro lado, existen países con un sistema estatal precario como Colombia, Guatemala o Perú, marcados por ejemplo por un poder privado y público irregular, un bajo grado de aplicación de las leyes, corrupción y clientelismo y una escasez de recursos estatales. Entre los dos extremos se encuentran Estados corporativos como México, con un sistema político autoritario y centralista, apoyado por organizaciones corporativas de masas. Estos países, al igual que el país socialista Cuba, están bajo una creciente presión de efectuar cambios.

Por el otro lado, aparte de la democratización se impuso un nuevo modelo económico en la región, después de que a principios de los años 1980, la crisis del endeudamiento desatara en América Latina la peor crisis económica que había vivido el continente desde 1930. Las economías nacionales latinoamericanas que se habían endeudado fuertemente en los años 1970, ya sea recurriendo a acreedores privados o a organizaciones financieras internacionales, para financiar sus programas económicos y sociales internos, ya no podían cubrir el servicio de la deuda. En 1982, los países latinoamericanos debían en total 430 mil millones de dólares. Esta suma correspondía a cerca de 1.000 dólares por habitante con un Producto Interno Bruto que se elevaba en promedio a 2.000 dólares. Aparte de los factores mencionados, la triplicación de la tasa de intereses norteamericana y la reevaluación del dólar desempeñaron un papel clave en este endeudamiento.

Después de que en 1982, primero México y después Brasil habían declarado la insolvencia, las organizaciones financieras internacionales, especialmente el FMI y el

Banco mundial, crearon programas para asegurar el servicio de la deuda y dinamizar las economías nacionales latinoamericanas. Partían de la suposición que la principal causa de la crisis regional era la industrialización dirigida a la sustitución de importaciones practicada hasta ahí y la orientación hacia el mercado interno. Por lo tanto, en la región se implementó un modelo económico que representa el paradigma neoliberal de la liberalización económica. En el fondo, este concepto entrelaza tres dimensiones. En primer lugar, la teoría neoclásica que por una parte atribuye a la coordinación del mercado la óptima eficiencia en la distribución de escasos recursos, suponiendo por otra parte, según la doctrina de la ventaja comparativa en el comercio exterior de David Ricardo, que una especialización por parte de los respectivos países en la producción de determinados bienes aumenta la prosperidad de todas las economías nacionales en el comercio internacional. En segundo lugar, un marco para el control político que propaga principalmente la reducción del Estado y la promoción del sector privado. En tercer lugar, una estrategia política que transformó sustancialmente la matriz tradicional entre capital, trabajo y Estado mediante una desorganización sistemática del capitalismo organizado.

Se ve que, debido a la existencia de todas estas dimensiones, el neoliberalismo no se limita, como se suele afirmar, a reformas económicas, sino que ha creado adicionalmente un modelo de regulación absolutamente nuevo, con nuevos tipos de legitimación política e integración social. En este contexto, los modelos políticos diferentes y específicos en los diferentes países, tanto como los respectivos potenciales de conflicto, llevan a que no exista el neoliberalismo como modelo homogéneo, sino que solamente se observan transformaciones cuyo desarrollo ha sido muy variado.

Tras breves intermedios de reformas heterodoxas, la mayoría de los países de la región empezó a partir de mediados de los años 1980 a implementar el programa económico ortodoxo del neoliberalismo. Este programa, denominado también "Washington Consensus" (*Williamson 1990*) contiene los siguientes elementos clave: primero, la reducción del papel del Estado mediante privatizaciones y la promoción del sector privado; segundo, la estabilización macroeconómica mediante una política fiscal y de dinero restrictiva; tercero, la liberalización drástica del comercio exterior y los mercados interior y de capital.

Como consecuencia de esta política, se produjo en casi toda América Latina, al igual que en otras regiones subdesarrolladas, un cambio profundo de la estrategia de desarrollo hacia un modelo neoliberal dirigido hacia las exportaciones. Se perseguía una política económica dirigida hacia la demanda que se concentraba en la reducción de los factores nacionales de costos en la producción, en el presupuesto estatal y en una integración en el mercado mundial. Contemplemos esta política en detalle. Un elemento consiste en que el Estado latinoamericano se retira de la

economía desde los años 1980, lo que se concreta sobre todo mediante privatizaciones. Después de una primera oleada de privatizaciones en los años 1980 en la cual se privatizaron el sistema financiero y de seguros y sectores de producción nacionales importantes (*materias primas y productos agrarios*), en los años 1990 siguió otra oleada que se extendió a los ferrocarriles, puertos, aeropuertos, la telecomunicación, la energía y el agua, con lo cual se transfirieron infraestructuras públicas a la mano privada. En los años 1990, casi la mitad de las privatizaciones llegaron a empresas extranjeras, y en ciertas ocasiones los antiguos poseedores desapropiados en el pasado recuperaron su propiedad.

Además, el Estado negligaba su responsabilidad social, en todos los ámbitos. En este contexto, sobre todo en los años 1980 disminuyeron los gastos destinados a la política social en cifras relativas y absolutas en la mayoría de los Estados, lo que llevó a la degradación tanto cuantitativa como cualitativa de los servicios sociales. Las consecuencias fueron en su mayoría negativas en el área política y social: una destrucción de instituciones, incluyendo despidos masivos en el sector público, lo cual llevó al debilitamiento del Estado a la hora de asumir sus tareas principales (véase 7.3). Por consiguiente, uno de los principales problemas estructurales del desarrollo regional tampoco se pudo eliminar en 25 años de neoliberalismo. La tradicional “subimposición tributaria” de las sociedades latinoamericanas sigue existiendo hasta la fecha –con la excepción positiva de Chile–, a pesar de la existencia de regímenes legitimados liberal democráticos, independientemente de la política económica neoliberal. La carga fiscal en América Latina sigue por el 20%, siendo así dos terceras partes menor que en regiones en desarrollo comparables.

La reducción o privatización de funciones estatales de abastecimiento que en América Latina seguían desempeñando un papel importante, provocó una creciente pobreza. Por lo tanto, se justifica absolutamente que la década de desarrollo de los años 1980 también se haya denominado “década perdida”. Es cierto que, gracias a la intensa ayuda internacional y un auge económico, en los años 90 los gastos sociales volvieron a incrementarse en muchos países, con lo cual se redujo el porcentaje de la población latinoamericana que vivía en la pobreza. No obstante, seguía siendo más elevado que durante la época del Estado de Desarrollo. Después de la crisis monetaria brasileña en 1999 y el derrumbe de Argentina en 2002, la pobreza volvió a aumentar drásticamente, también en el promedio regional. La CEPAL estima que en la actualidad, casi uno de cada dos latinoamericanos es pobre, y uno de cada cinco es extremadamente pobre. Los países más pobres son Haití, Honduras y Nicaragua, elevándose el índice de pobreza a más del 50% en muchos países centroamericanos (véase también capítulo 6). Debido a la creciente pobreza, tampoco ha podido mejorar el potencial de ahorros de amplias capas de la sociedad. Los ahorros en el PIB que en regiones comparables se sitúan por el 25%, oscilaban por

el 20% en América Latina en los años 90. Pero quien no puede ahorrar, menos puede invertir. Por lo tanto, también las cuotas de inversión son extraordinariamente bajas en la región. Mientras que en Asia Oriental aún se invierte el 35% y en África del Norte aún casi el 24%, en América Latina se ha invertido sólo el 20% durante la última década.

Tampoco se ha generado la “destrucción creativa” prometida por el neoliberalismo, a través de la cual se crean nuevos puestos de trabajo a mediano plazo, mediante la desregulación. La tasa oficial de desempleo que únicamente se refiere al sector formal en el cual no trabaja ni la mitad de todos los asalariados, se incrementó por casi una tercera parte en los años 1990, llegando casi al 10%. De igual manera, creció el sector informal en el cual las cifras de ocupación casi se duplicaron en el mismo periodo. Los sueldos también han disminuido. En varios países, muchos sueldos reales llegan apenas a la mitad de su valor en la década anterior (*véase también capítulo 6*).

Así es que la tesis de Osvaldo Sunkel, el gran personaje de la CEPAL, establecida ya hace más de 20 años, tiene más validez que nunca en la actualidad. Las sociedades latinoamericanas se van fragmentando cada vez más, dividiéndose en una parte integrativa y una parte desintegrativa, es decir una parte más pequeña que participa en los éxitos del neoliberalismo, y una parte creciente que es excluida de cualquier forma de desarrollo político, económico y social. Por lo tanto, no es nada desmesurado constatar que el neoliberalismo ha fracasado en la cuestión social. El principal problema que tienen que solucionar las sociedades latinoamericanas ha sido identificado como “... the structural inequalities imbedded in the organization of economy and society and the social, economic, and political exclusion of the poor” (*Vellinga 1998:2*). Si fuera cierto, habría que afirmar la incapacidad del neoliberalismo ortodoxo de encontrar soluciones para renovar América Latina, tan solo debido a sus resultados en el área social.

2.4 EL NEOLIBERALISMO EN LA PRÁCTICA: EL FUNDAMENTO EN EROSIÓN

Pero ¿cómo hay que evaluar los resultados económicos del neoliberalismo? Hay que considerar que el ámbito económico es un elemento central de la política neoliberal dentro del cual se le atribuye una alta competencia al paradigma. En la esfera económica, se persiguieron tanto la consolidación de las condiciones macroeconómicas, por ejemplo el saneamiento del presupuesto estatal, como la estabilización del valor monetario, es decir la reducción de la inflación. En ambos puntos, el neoliberalismo en América Latina fue relativamente exitoso en los años 90. Actualmente, los déficit públicos de la región en muchos casos se sitúan por debajo del 3%. Los impactos sociales mencionados son el precio que hay que pagar para ello, debido a la reducción de los gastos sociales y los recortes en el sector público.

De igual manera, se incrementó considerablemente la estabilidad del valor monetario. En la primera mitad de los años 80, los precios para el consumidor aumentaban anualmente en un 53% en el promedio latinoamericano, y en la segunda mitad en un 160%. En países como Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú, los precios temporalmente incluso se incrementaron en varios miles de por cientos por año. En cambio, en los años 1990, estas tasas de inflación se lograron reducir a menos del 10%. Sin embargo, para lograrlo, se aceptaba que los intereses locales para préstamos fueran mayores al 20%. Este fenómeno, razón de júbilo para los inversores internacionales, a menudo no permitía que empresas locales pidieran créditos para nuevas inversiones.

En los años 1990, muchos países procedieron adicionalmente a vincular sus monedas nacionales al dólar estadounidense, con el fin de seguir aumentando su estabilidad monetaria. En algunos casos, las monedas incluso fueron sustituidas por el dólar, como por ejemplo en Argentina y Panamá, y, más recientemente, en El Salvador y Ecuador. En los países latinoamericanos con monedas débiles, el dólar estadounidense siempre tuvo la función de moneda paralela, con la cual sobre todo se limitaba la caída inflacionaria del valor de riquezas. O bien, como en Colombia o Brasil, las monedas nacionales se vinculaban al dólar a través de intereses flexibles, que, por otra parte, podían desestabilizar aún más la propia moneda en el caso de ataques especulativos o altas oscilaciones en los tipos de cambio. O bien, el dólar estadounidense se convertía en “moneda ancla”, es decir que la moneda nacional se podía cambiar por la moneda fuerte en cualquier momento, por un tipo de cambio fijo garantizado.

El principal representante del segundo procedimiento es Argentina, al introducir en 1991 el así denominado Currency-Board-System. Al principio, el austral argentino de la época recibía una plena convertibilidad y a la vez una paridad frente al dólar estadounidense en la relación 1 por 1. En 1992, se introdujo el peso argentino con un tipo de cambio fijo del 1 por 1 como nueva moneda nacional. De este momento en adelante, una modificación del tipo de cambio requería un cambio legislativo. De esta manera, el dólar estadounidense actuaba como moneda oficial adicional, es decir que todos los contratos se podían cerrar en pesos o en dólares. Al mismo tiempo, el Banco central argentino actuaba como una especie de oficina monetaria (*Currency-Board*), reglando la compra y venta de divisas por un tipo de cambio fijo.

La vinculación de las monedas nacionales al dólar estadounidense resulta lucrativa principalmente para la gran industria competitiva de exportación que vende sus productos al Norte, para las instituciones financieras y bancarias y para los inversores extranjeros. En cambio, puede causar un aumento de precios con consecuencias desastrosas para las pequeñas y medianas empresas, obligadas a efectuar sus ventas en la región en dólares. Además, si los precios nacionales se

igualan al nivel de los precios internacionales, se pierden los efectos positivos de la lucha contra la inflación, y los precios vuelven a subir. Los más perjudicados son los pobres. Las tendencias centrífugas de estos desarrollos podrían reforzar la fragmentación de sociedades enteras, como actualmente lo demuestra la dolarización en Cuba (véase 11.5).

Los desarrollos dramáticos en Argentina demuestran de manera contundente las ventajas y los inconvenientes de este concepto. Es cierto que hoy en día, generalmente se acepta que una moneda ancla permite reducir la inflación, promover el comercio exterior y atraer inversiones directas durante un cierto periodo, especialmente en países más pequeños y económicamente débiles. Pero el ejemplo de Argentina también demuestra cómo esta ancla puede hacer hundir el barco entero. Si la moneda extranjera se convierte en moneda dominante, el gobierno nacional pierde cualquier oportunidad de reaccionar a oscilaciones económicas a través de la política monetaria, como por ejemplo los intereses. Sobre todo, se le retira un instrumento frecuentemente usado en América Latina, a saber la devaluación de la propia moneda para fortalecer el sector exportador. Después de la introducción de una moneda ancla, los precios solamente se pueden reducir mediante la política tarifaria o reducciones salariales, respectivamente. Estas medidas no están en el pleno ámbito de influencia del Estado, y muchas veces su implementación es difícil y lenta. De este modo, una economía con moneda ancla o extranjera está sometida al cien por ciento al tipo de cambio internacional de la moneda extranjera y la política de dinero del respectivo gobierno, en este caso de los Estados Unidos.

Otro objetivo económico declarado del neoliberalismo consiste en la integración de América Latina en el mercado mundial. Su realización varía considerablemente en los diferentes países. Generalmente, el país que se presenta como modelo neoliberal de éxito es Chile. Hasta la fecha, es el país que mejor logró reaccionar de manera flexible a las nuevas exigencias en el mercado mundial y ocupar nuevos nichos. En otros países como Brasil, el desarrollo económico es menos positivo, o se encuentra en una crisis como en el caso de Argentina. La fuerte liberalización de las economías nacionales sometió a las industrias locales, en su mayoría no preparadas, a una enorme presión global de competencia, desembocando en una desindustrialización dramática en todos los Estados. Este desarrollo hizo perder a países especialmente desarrollados como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay grandes partes de su potencial industrial. Estos países retrocedieron al nivel de exportadores de bienes primarios.

Entonces ¿cuál es la evaluación global de los resultados del neoliberalismo en su principal elemento, la economía? Sin lugar a dudas, registró los mayores éxitos en la consolidación del presupuesto estatal y en la lucha contra la inflación. Pero las crisis financieras ocurridas al comienzo del nuevo milenio llevaron a la pérdida de niveles de estabilidad ya alcanzados. En cambio, las tasas de crecimiento económico en

América Latina fueron más bien moderadas durante las dos últimas décadas. En los años 80, la economía latinoamericana creció en un 1% en promedio, en los años 90 en un 3%. Los pronósticos para los primeros años del siglo XXI son más bien moderados. Hay que considerar que en los años 90, tan sólo tres países de la región registraban un mayor crecimiento que durante la fase de 1950 a 1980. A la fecha, uno de ellos está completamente arruinado a nivel económico, social y político: Argentina.

También en otros ámbitos, el balance del neoliberalismo es más bien ambivalente, por formularlo con palabras amables. En los años 90, se triplicaron las inversiones directas en América Latina, representando el 15% de las inversiones directas mundiales. Además, en el mismo periodo, las exportaciones se duplicaron. Pero estas cifras impresionan solamente a primera vista. En el mismo periodo, también los Estados Unidos lograron duplicar sus excedentes de exportación hacia América Latina, con lo cual las importaciones en la región subieron más que las exportaciones, provocando una subida abrupta de los déficit de la balanza comercial y de rendimiento en América Latina. De este modo, entre 1985 y 2000, el endeudamiento de América Latina se incrementó de 300 a 800 mil millones de dólares, fluyendo así casi la mitad de las ganancias regionales obtenidas en la exportación en el servicio de la deuda. En otras palabras: A principios de este siglo, América Latina se encuentra al borde de una nueva crisis de endeudamiento (*Morazón 2003*).

Además, estudios más recientes demuestran que precisamente los alumnos ejemplares en la implementación del neoliberalismo en muchos casos no han tenido un mejor rendimiento económico que los países más bien críticos en la implementación de las recetas neoliberales. Lo demuestra, por ejemplo, el Structural Reform Index, (*SRI*), desarrollado para medir la relación entre reformas y desarrollo económico. Este índice evalúa los siguientes aspectos, bajo el paradigma de la dirección hacia el mercado: primero, la liberalización del comercio exterior; segundo, las reformas del sector financiero; tercero, las reformas del sistema fiscal; cuarto, las reformas del mercado laboral; quinto, los progresos en la privatización. En base a estos índices singulares se calcula un promedio aritmético que en caso del mejor rendimiento de reformas se sitúa por 1. Bolivia, entre 1985 y 1999 el país más exitoso en sus reformas estructurales, registrando en 1999 el mayor valor SRI de 19 economías nacionales latinoamericanas y caribeñas (*0,69 frente a 0,58 en el promedio latinoamericano*), registró un crecimiento del 1,9% del PIB entre 1999 y 2003, un valor no muy superior a los promedios del 1,2%. Argentina incluso cayó en una crisis económica permanente en 1999, aun registrando un valor SRI relativamente alto de 0,61. En cambio, países menos dispuestos a implementar reformas, como Costa Rica (*valor SRI de 0,55*) o México (*valor SRI de 0,51*), registraron tasas de crecimiento de un promedio del 3,2 y 2,6% respectivamente entre 1999 y 2003 (*Lora 2001*).

En términos generales, se puede afirmar que después de 25 años de neoliberalismo, América Latina ha perdido una parte de su fundamento económico, retrocediendo claramente también en la competencia internacional. Lo ponen de relieve comparaciones internacionales del área económica.

En el ranking del World Economic Forum (*WEF*) sobre oportunidades de crecimiento en todos los ámbitos de la economía y competitividad del año 2002/03, figuran seis países latinoamericanos en el grupo de los diez últimos, en una comparación de 80 países – al lado de países como Bangla Desh y Zimbabwe. El país mejor situado de la región, Chile, llegó apenas a la vigésima posición (*WEF 2003*).

El International Institute for Management Development (*IMD*) en Lausanne/Suiza efectuó un estudio en el cual se comparaba la competitividad internacional de más de 30 países y regiones económicas con más de 20 millones de habitantes. Los países latinoamericanos vuelven a ocupar solamente rangos en el último tercio, liderados por Brasil (*posición 21*), Argentina (*posición 29*), y Venezuela (*posición 30*). En el mismo estudio sobre 29 países y regiones económicas con menos de 20 millones de habitantes, Chile llega a la decimosexta posición (*IMD 2003*).

También el aprovechamiento de los potenciales de tecnología e innovaciones es objeto de estudios comparativos internacionales. Para medir el grado de aprovechamiento, se introduce un índice que mide el grado en el que un país participa en el desarrollo y la aplicación de tecnologías, el Technology Achievement Index (*TAI*). En estos estudios, los países latinoamericanos a menudo figuran en las últimas posiciones, o en el mejor de los casos ocupan posiciones medianas. Ningún país de la región pertenece a las 18 economías nacionales líderes en el progreso tecnológico. Por lo menos, México, Argentina, Costa Rica y Chile se califican como países que aún pueden ampliar sus potenciales, y a algunos otros países, por ejemplo Uruguay, Brasil y Colombia, se les atribuye una cierta dinámica en el uso de tecnología. Pero grandes partes de América Latina siguen siendo puntos desconocidos en el mapamundi del progreso tecnológico (*UNDP 2001*).

De este modo, el neoliberalismo parece poco exitoso, incluso en su principal objetivo, el desarrollo económico. Lo puntualizó Dani Rodrik (*2002:3*) con ocasión de una conferencia sobre alternativas para el neoliberalismo en Washington: “The main strike against neoliberalism is not that it has produced growth at the cost of greater poverty, heightened inequality, and environmental degradation, but that it has actually failed to deliver the economic growth that the world needs to be better equipped to deal with these other challenges.” Es decir que si el neoliberalismo no se evalúa por criterios sociales o políticos, sino solamente por su autoconcepción, es decir la cuestión qué quería lograr en términos de eficacia económica y prosperidad y qué realmente logró, de hecho queda una sola conclusión. El neoliberalismo se tendría

que autoeliminar, tan sólo para asegurar el desarrollo económico. Así por lo menos se le daría un nuevo sentido al concepto de la destrucción creativa.

2.5 EL REGIONALISMO – ¿UN PASO HACIA EL DESPEGUE O HACIA LA DEPENDENCIA?

En América Latina, al igual que en otras partes del mundo, se observa una creciente integración regional (*véase también 4.3*). En los últimos 20 años, se han cerrado múltiples Acuerdos de Libre Comercio entre diferentes países. Los ejemplos más importantes son seguramente el TLCAN entre Estados Unidos, México y Canadá, el MERCOSUR entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, y el previsto Acuerdo panamericano de Libre Comercio, el ALCA.

El neoliberalismo no es la única teoría que promueve el regionalismo, es decir la integración económica regional. También hay otras escuelas promotoras de este concepto. Pero existen importantes diferencias entre ellas. El neoliberalismo aboga por la integración regional, suponiendo que el comercio en principio crea efectos de prosperidad. Pero se refiere menos a la cooperación entre los países del Sur que a la cooperación entre países industrializados y países subdesarrollados. Estos dos tipos de países disponen de recursos diferentes. Los países subdesarrollados cuentan con materias primas, y los países industrializados con tecnología. Se supone que el intercambio de estos recursos sería beneficioso para todos. Esta argumentación se ve apoyada por otra posición, en teoría más bien contraria: el keynesianismo monetario. Este concepto coincide en que la cooperación entre los países del Sur es ineficaz, debido a que estos países en el fondo poseen los mismos componentes, a saber mano de obra barata y materias primas, con lo cual el comercio mutuo no promovería sus estructuras económicas. El único modelo exitoso sería un intercambio entre Norte y Sur en el cual los países del Sur registraran excedentes de exportación, es decir que exportarían más al Norte de lo que importarían.

En cambio, los así denominados “planteamientos postestructuralistas” siguen insistiendo en la cooperación Sur-Sur, basada en la teoría de dependencia. Consideran que el regionalismo llevará a mayores beneficios, ya que su mercado es más grande. Además, el regionalismo se califica como un paso en el aprendizaje hacia una futura integración al mercado mundial, porque los conocimientos se implementan de forma comunitaria, y el poder de negociación a nivel regional se ve reforzado. Éstos son los argumentos explícitos del gobierno bolivariano de Venezuela. La crítica que más se ha expresado consiste en la falta de un marco institucional, por ejemplo en forma de políticas sociales o estructurales comunes.

Pero ¿cuál es el resultado real de la regionalización latinoamericana? El MERCOSUR, creado en 1991 como mercado común del Sur, efectivamente logró registrar resultados positivos para sus miembros durante los primeros años de su

existencia. El volumen de intercambio del cuarto bloque económico mundial más importante fue aumentado más de tres veces hasta 1996. Además, el MERCOSUR tiene acceso a uno de los bloques económicos más importantes del mundo, la Unión Europea. Mantiene vínculos estrechos con la Unión Europea, siendo ésta el destino de la mitad de sus exportaciones. Este hecho seguramente es motivo de alegría, tanto para numerosos empresarios como para los teóricos neoliberales y los partidarios del keynesianismo monetario.

No obstante, ya en un estadio temprano se le detectaron déficit centrales al MERCOSUR. En primer lugar, el reparto de bienes puede ser asimétrico en los diferentes países miembros, y no se establecen mecanismos que compensen estas desigualdades. Por ejemplo, la economía brasileña está integrada en el MERCOSUR tan sólo en un 20%, y la economía Argentina en un 30%. En cambio, en el caso de Uruguay y Paraguay, el grado de integración supera el 50%. Por el otro lado, Brasil y Argentina generan cerca del 90% del PIB del MERCOSUR. Además, las estructuras industriales y económicas de los respectivos países son sumamente diferentes, creando lógicamente necesidades diferentes en la armonización de la política comercial común. En segundo lugar, hasta ahora, el MERCOSUR es un proyecto iniciado por las elites estatales gubernamentales que consiste en políticas top down, políticas de arriba hacia abajo para las que no se busca un amplio consenso desde abajo. Por consiguiente, importantes actores no estatales que se ven masivamente afectados por el MERCOSUR, como empresarios o sindicatos, tienen pocas oportunidades de participar en el diseño de la política. De esta manera, se reduce su grado de identificación con la política al igual que su interés en la misma, con lo cual se van esfumando las oportunidades de desarrollar una política regional de integración en otros ámbitos políticos.

Por lo tanto, hasta la fecha el MERCOSUR (*creado originalmente como proyecto meramente relacionado con la política de seguridad*), garantiza en primer lugar una “integración negativa”, limitada a la reducción de ciertas barreras comerciales, en vez de perseguir una integración más amplia de las políticas social, económica, fiscal, monetaria y de dinero, una “integración positiva”. En otras palabras: Falta una coordinación macroeconómica, sobre todo en la política cambiaria, la misma política comercial está poco formalizada, los proyectos comunes de cooperación, por ejemplo en el desarrollo tecnológico, son escasos, y la institucionalización para la solución de problemas y conflictos es insuficiente. Desde el punto de vista político e institucional, el MERCOSUR es un minimalismo.

Al final, las razones que llevaron al MERCOSUR a una profunda crisis fueron precisamente las razones que le venían reprochando los críticos desde hace tiempo. En 1999, cuando Brasil, el mayor integrante del MERCOSUR, devaluó masivamente su moneda, Argentina, otro miembro principal del MERCOSUR, era incapaz de

coordinar su moneda con Brasil, debido a su paridad monetaria con el dólar estadounidense, definida por el sistema del currency board. De esta manera, se distorsionaron totalmente los flujos comerciales. Mientras que en Argentina, los productos industriales brasileños perdieron hasta la mitad de su valor del día a la mañana, produciéndose así un verdadero boom de compra, en Brasil ya nadie se quería pagar la carne bovina Argentina, de repente dos veces más cara que antes. El dinero argentino iba fluyendo hacia su Estado vecino, mientras que el país ya no lograba vender su mercancía. Las condiciones de libre comercio fueron cuestionadas en público, y el MERCOSUR estaba al borde del colapso.

Desde entonces, parece ser paradójicamente el derrumbe económico argentino el que le da una segunda oportunidad al MERCOSUR. Porque como es sabido, cuando se derrumbó la economía Argentina, ya no se pudo mantener la paridad de la moneda nacional con el dólar. Esta situación a su vez brinda la oportunidad de establecer una unión monetaria entre los dos países. Existen señales adicionales que parecen indicar que el MERCOSUR aún se podría convertir en un proyecto para dos de las economías nacionales más importantes de América Latina, como por ejemplo la declaración de intenciones de los nuevos presidentes brasileño y argentino a favor del MERCOSUR, al igual que la creación de un instituto monetario y un tribunal de arbitraje supranacional sobre cuestiones comerciales. Las tareas pendientes incluyen una política de cohesión, por ejemplo pasando por fondos estructurales supranacionales, una política ambiental y social concertada, una institucionalización de la codecisión horizontal y el diseño común de programas comerciales, educativos, de investigación y de desarrollo.

En lo que respecta al TLCAN, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo más interesante son las relaciones entre Estados Unidos y México. Los Estados Unidos estaban fuertemente interesados en que se cerrara el acuerdo, por una parte, para aprovechar las diferencias salariales cuya relación es del 10 por 1 entre Estados Unidos y México, y, por otra parte, para mejorar su acceso al mercado mexicano, especialmente al mercado financiero y de seguros, al igual que al petróleo mexicano. A su vez, México obviamente estaba interesado en el acceso al mercado interno con la más alta demanda del mundo, en inversiones directas y en una institucionalización de su política económica neoliberal.

Al principio del siglo XXI, parece que el TLCAN es un éxito rotundo, desde la perspectiva de (*los gobiernos de*) ambos países. Después de la crisis del peso de 1994, el crecimiento económico en México es relativamente estable. México logró triplicar sus exportaciones hacia los Estados Unidos, con lo cual el país, desde la perspectiva del comercio exterior, ya no pertenece a América Latina, sino a Norteamérica donde efectúa más del 80% de su comercio. Las inversiones directas, incrementadas de medida exponencial, satisfacen a la vez tanto a los inversores

como a los receptores de estos beneficios esperados. Sin embargo, la mitad de estas exportaciones son así llamadas (*re*)importaciones, es decir bienes refinados, por ejemplo textiles. Estos bienes, por ejemplo telas, primero se trasladan desde Estados Unidos a México, donde se refinan en empresas mundiales con mano de obra barata, para luego venderlos a precios altos en el mercado estadounidense. También las inversiones directas que fluyen principalmente a estas maquilas tienen poco impacto en la economía global de México. Así que los así llamados “efectos de goteo” (*trickle-down*) son muy moderados. Esto significa que solamente el 20% del abastecimiento de las maquilas se efectúa por empresas locales, que, a parte de los ingresos, reciben también nuevos conocimientos tecnológicos. Todo el resto pasa por Estados Unidos, convirtiendo a muchas inversiones en economías de enclave, islas bien protegidas en un mar de subdesarrollo.

Considerando aspectos sociales y políticos, el éxito del TLCAN también parece limitado. A pesar del crecimiento económico, no se ha podido reducir la pobreza en México en los últimos años. Hasta la fecha, la mitad de los 100 millones de mexicanos tiene que vivir con menos de dos dólares al día. Al mismo tiempo se observa una creciente fragmentación que se traslada de la economía a la sociedad. Una economía dolarizada, creciente y en parte próspera, se enfrenta a una economía basada en el peso, decayendo, operando con cada vez más precariedad. En la última, también las condiciones laborales y de vida de las personas activas tienden a empeorar. De igual manera, el TLCAN más bien ha reforzado la tradicional división del país en un norte más desarrollado y un sur pobre, ya que la mayoría de las inversiones se realiza en las empresas mundiales en el norte, mientras que es muy raro que un inversor llegue al sur.

No obstante, es injusto culpar solamente al Acuerdo de Libre Comercio por estos desarrollos. Por el contrario, los problemas también se deben a procesos nacionales de reparto y manejo estatal en México. Pero por lo menos en la teoría, el TLCAN ha reforzado estos procesos. Por lo tanto, el futuro del TLCAN dependerá del grado en que se logre integrar otros campos en el acuerdo, por ejemplo cláusulas sociales o de migración, mediante una reglamentación y legislación supranacional reforzada. Otro punto clave será el grado en que el gobierno mexicano aproveche los márgenes creados por el comercio para construir y ampliar propios potenciales de desarrollo.

El aparente éxito del TLCAN tiene tanto impacto que un nuevo proyecto estadounidense parece interesante para toda la región. Se trata del ALCA (*Area de Libre Comercio de las Américas*), una iniciativa del primer gobierno de Bush de los años 1990. El trasfondo fue la política exterior de Estados Unidos que preveía aprovechar los mercados latinoamericanos para bienes, servicios e inversiones directas estadounidenses, aún mucho más que durante los años de estancamiento de la década perdida de los años 1980. Bill Clinton siguió esta política, y en 1994,

invitó a los 34 jefes de Estado y de gobierno democráticamente elegidos a una cumbre en Miami. En esta cumbre se decidió crear un área común de libre comercio hasta el año 2005, “de Tierra del Fuego hasta Alaska”. En 1998, se sentaron las bases para el inicio de las negociaciones para el proceso ALCA en San José/ Costa Rica, se definió la presidencia de los grupos de negociación y el procedimiento a futuro, de igual manera que se fijaron las próximas reuniones de trabajo. En 2001 se realizó el siguiente encuentro en Buenos Aires, Argentina, en el cual se definieron los datos básicos del tratado y la fecha de su adopción, finales de 2005.

El ALCA se conceptua como una especie de “TLCAN extendido”, una ampliación del TLCAN hacia el sur. Pero hasta el momento se prevé como un acuerdo de libre comercio limitado a la liberalización de comercio e inversiones. Los Estados Unidos intentan acelerar la creación de esta área panamericana de libre comercio. El primero de agosto de 2002, el presidente estadounidense George Bush hijo recibió, de parte del senado estadounidense, la así llamada Trade Promotion Authority, es decir la autorización de negociar sobre acuerdos comerciales con países terceros. Los intereses norteamericanos por el ALCA saltan a la vista. La administración Bush pretende promover la liberalización comercial a nivel mundial, a favor de la venta de bienes y servicios estadounidenses, y mejorar el marco político y jurídico para las inversiones de empresas estadounidenses. Ya hoy en día, los Estados Unidos efectúan en promedio el 40% de su comercio exterior en el área del ALCA. El ALCA sería uno de los bloques económicos mundiales más importantes, con un volumen de mercado que se elevaría, según cálculos, a 13 trillones de dólares estadounidenses y un PIB agregado de 12, 5 billones de dólares en el año 2001.

Por lo general, los Estados latinoamericanos esperan que el ALCA les dé acceso al mercado interno más importante del mundo. Sin embargo, sus intereses están bastante contrarios. A México, el ALCA le hace perder su acceso privilegiado al mercado, con lo cual países grandes como Brasil tienen que temer que sus industrias no resistan a la competencia del gigante del Norte. En cambio, países pequeños y dirigidos hacia el comercio exterior, como los países caribeños y los países centroamericanos, pueden esperar más bien ventajas que desventajas económicas.

No obstante, los críticos temen en general que las empresas estadounidenses competitivas dominen el mercado latinoamericano, que la región se convierta en área de influencia estadounidense y que las desigualdades económicas aumenten, en vez de disminuir. Estos recelos no son nada absurdos, especialmente en el contexto de los éxitos de la política exterior neoliberal y del TLCAN alcanzados hasta la fecha. Además, expertos estadounidenses calculan que los efectos económicos del ALCA tardarán por lo menos hasta el 2010 en presentarse. Hasta esta fecha, el paisaje político en América Latina aún puede modificarse considerablemente. En principio, la

cuestión será si se logra convertir el puro Acuerdo de Libre Comercio en un modelo de integración política y social que intente adaptar a largo plazo los diferentes niveles de desarrollo de los países participantes, mediante políticas de compensación.

Los Estados Unidos no planean revalorar el acuerdo en este sentido, probablemente más bien obstaculicen semejantes tendencias. En América Latina existe un movimiento civil de creciente importancia en contra del ALCA. Este movimiento encontró una plataforma importante en la Alianza Social Continental, y realizó trabajos conceptuales significativos (véase www.asc-hsa.org). Pero generalmente no se logra identificar a los actores que puedan promover la implementación de conceptos alternativos en la región. En este sentido, se limita la influencia de la sociedad civil. Por cierto, es común susurrar en secreto que el ALCA ya está muerto, ya que los intereses de los respectivos países son demasiado divergentes, y Estados Unidos están cada vez menos dispuestos a hacer concesiones. Se estima que éstas son las razones por las cuales los Estados Unidos paralelamente promocionan su propia expansión, concluyendo acuerdos bilaterales.

Es decir que la integración regional en sí no es una garantía de desarrollo. Por eso, habría que considerar en mayor medida las constelaciones políticas y sociales, tanto nacionales como internacionales, en el análisis y en la política, en vez de debatir sobre la eficacia o la ineficacia de los diferentes modelos de integración económica.

De paso, los regionalismos ya existentes nos muestran los futuros contornos que podrían caracterizar a América Latina en el siglo XXI. Actualmente, las actuaciones económicas en el continente tienden a tomar dos rumbos diferentes. México, el Caribe y América Central se orientan en primer lugar hacia los Estados Unidos, debido al TLCAN. Sudamérica, una parte de los países andinos y Cuba han definido prioridades comerciales más o menos significativas hacia Europa. La crisis Argentina fue un catalizador en el cual de paso se vislumbraron contornos geopolíticos de la formación de bloques globales con posible relevancia en el futuro. Si el Fondo Monetario Internacional, dominado por Estados Unidos, insistió en reformas neoliberales de ajuste estructural al otorgarle nuevos créditos a Argentina, no lo hizo por considerarlas aún receta de éxito. Probablemente se trataba más bien de asegurar la futura apertura de los mercados y la vinculación del país al dólar y a los mercados financieros estadounidenses. La prevista zona de libre comercio ALCA y la dolarización en varios países también constituyen intentos de reforzar la integración de América Latina en el desarrollo económico estadounidense. La Unión Europea a su vez podría consolidar y ampliar su influencia en América Latina, mediante el MERCOSUR. Esta es la razón por la cual apoya – aunque con poco entusiasmo – un concepto de saneamiento que refuerza la integración de Argentina en el MERCOSUR y en una unión monetaria común.

2.6 ¿DEL NEOLIBERALISMO AL NEOPOPULISMO?

Independientemente de cómo se evalúe el neoliberalismo en sí, una cosa está clara. En América Latina, donde el sistema se implementó de manera más coherente, el neoliberalismo ha provocado un deterioro de la situación social y económica de toda la región durante los últimos 25 años. Por esta razón, al mismo tiempo en que se desmorona el fundamento económico del neoliberalismo, disminuye también el consenso social y político sobre el sistema, lo cual podría abrir nuevas opciones políticas. Pero para poder definir las posibles y probables perspectivas de políticas más allá del neoliberalismo, hay que conocer las razones que han llevado al éxito de éste último. ¿Cómo se puede explicar que el neoliberalismo ganó tanta influencia en América Latina y que hasta la fecha se legitima por elecciones democráticas? Sin lugar a dudas, el neoliberalismo ha tenido y sigue teniendo un cierto atractivo para diferentes grupos sociales en la región.

En primer lugar, convencen sus propuestas sencillas y aparentemente simples. Fórmulas macroeconómicas, privatización y desregulación son factores que fortalecen las fuerzas competitivas y del mercado, que permiten el crecimiento y crean empleos. Los actores estatales se ven liberados de una gran cantidad de responsabilidades. Es más fácil transmitir estos principios que explicar complicados proyectos de reformas, lo cual los convierte en una verdadera tentación para los políticos.

En segundo lugar, el Estado de Desarrollo fracasó en gran medida por contradicciones internas. Además, a principios de los años 1980, no existían conceptos de reformas basados en una teoría que se pudiera oponer de manera creíble a la liberalización política y económica. Además, faltaban actores políticos para otra política. Al principio de la época del neoliberalismo, la izquierda u otras fuerzas pro-reformistas en América Latina ya no tenían suficiente poder para influir en la sociedad, encontrándose en la defensiva. Cuando se desmoronó el socialismo estatal en Europa oriental, el neoliberalismo ya no parecía tener alternativa, también desde el punto de vista histórico. Parecía ser el “final de la historia”. El clima político internacional y los debates de la época aparentemente comprobaban esta conclusión.

En tercer lugar, la política neoliberal permitió romper con las redes estancadas y a menudo clientelistas del Estado de Desarrollo a nivel político y económico, modificando así constelaciones de poder tradicionales. De esta manera, determinadas partes de las clases media y alta contaban con más oportunidades, tanto en su esfera privada como dentro de la sociedad, con lo cual el sistema gozaba de una amplia legitimación en las elites. Además, al frenar graves inflaciones mediante equilibrios monetarios, la política económica neoliberal mejoraba las condiciones de vida de los más pobres. Con razón, las inflaciones también se denominan “impuestos

a los pobres”, porque afectan más a las personas con bajos ingresos. Una estabilidad económica mínima, generada por un valor monetario estable, ya es una mejora sustancial de la calidad de vida de los más pobres de América Latina que nunca se beneficiaron del Estado de Desarrollo. En varios países latinoamericanos, estos grupos tan diferentes beneficiados por la política neoliberal legitimaron (y *siguen legitimando*) un nuevo régimen político, en la actualidad denominado neopopulismo.

Pero ¿qué es en realidad el populismo? Últimamente esta palabra se ha usado para describir todo lo malo, premoderno y repelente en la política latinoamericana. Sin embargo, el concepto tiene una larga tradición en la región, como ya se ha visto. Por lo general, surgía en situaciones de profundas transformaciones que en muchos casos causaban una erosión del sistema político tradicional. Sus principales características eran el anti-institucionalismo y un alto grado de personalismo, paternalismo y autoritarismo. Los esquemas políticos populistas se caracterizan por una retórica exagerada que promete todo y no cumple nada, por un estilo político mesiánico que promete la salvación a las masas, y por una movilización política sin participación. Es decir que el populismo no se dirige a una determinada elite o capa de la sociedad. Tiene una orientación antiliberal y antipluralista, dentro de la cual la protección del individuo pasa al segundo plano. Lo más importante es la relación directa entre el líder y el pueblo, transmitida generalmente mediante el discurso.

Además, el populismo es independiente del régimen, es decir que prospera tanto en sistemas autoritarios como en sistemas liberal-democráticos. Por tanto, la transformación neoliberal se convirtió en un terreno idóneo para las políticas populistas. De esta manera, se observa un nuevo populismo que persigue una política económica neoliberal y que se apropia de los dos lados del liberalismo, por así decirlo. Esta forma de populismo se estableció por ejemplo en Perú y en Argentina, a partir de los años 1980, o en México, donde el último presidente Vicente Fox en una campaña electoral se autodenominó “populista en el buen sentido de la palabra”. Un factor esencial dentro de esta corriente es legitimar el sistema con el apoyo de los pobres, ganando sus recursos políticos, es decir, su voto. A nivel económico, se impone un proyecto neoliberal de desregulación que favorece a determinadas elites, recortando las relaciones sociales y laborales aún formalizadas.

De esta manera, a través de un consenso democrático se implementa lo que caracteriza a la política neoliberal: el fortalecimiento del sector del mercado mundial, las privatizaciones, el debilitamiento de la burocracia estatal y del mercado interno, y también de los servicios públicos. Expresado más drásticamente: A través de programas de lucha contra la pobreza y estabilidad monetaria se crea una parcial redistribución hacia abajo, pero sobre todo de la clase media hacia arriba. Por tanto, lo novedoso del neopopulismo en América Latina no son sus esquemas políticos, sino sus “casi alianzas” sociales (*Boris 2001*) entre los pobres y partes de las elites.

Las últimas se benefician por la redistribución neoliberal de la desregulación. A los primeros ni siquiera les afecta la desregulación, ya que en su caso no hay nada que se regule. Por ende, la retórica de una reducción de privilegios de la clase media y las moderadas ventajas de una política social neoliberal no son objeto de crítica.

Aquí se ve el precio que pagan las fuerzas progresivas y reformistas provenientes de la clase media y de la clase obrera formalizada por su ignorancia ante la problemática de la pobreza en la región. En la época del Estado de Desarrollo, no lucharon lo suficientemente para que las prestaciones sociales y los seguros se implementaran en toda la sociedad. Esta pobreza ahora se puede utilizar en su contra. Al mismo tiempo, el fenómeno del neopopulismo demuestra una vez más que también el neoliberalismo se ve transformado y superado por formas políticas tradicionales regionales y esquemas de legitimación, a pesar de su pretensión de ejercer una política racionalizada y eficaz. Además, el renacimiento de políticas neopopulistas y autoritarias también amenaza con surgir desde otro lado. En los últimos años, la crisis de legitimación del neoliberalismo también se traduce en una creciente popularidad de gobiernos con un discurso crítico de la liberalización, como en Brasil, Argentina, Ecuador o Venezuela.

Son muchos los que ya cantan victoria, soñando con una alianza continental de estos países contra el neoliberalismo. Pero estos idealistas tienen que ver las cosas con más realismo. Es cierto que en los Estados mencionados, las masas (*y sus votos*) se comprometieron con una política, y entonces con un proyecto, que pone más énfasis en la justicia social. Considerando el reciente desarrollo en América Latina, una semejante movilización, sobre todo de las personas socialmente perjudicadas, es un progreso impresionante que brinda oportunidades reales de realizar cambios estructurales. Pero hasta la fecha, ninguno de los nuevos gobiernos críticos del neoliberalismo ha logrado transformar la movilización temporal en una dinámica propicia para realizar reformas. La razón no radica solamente en coerciones estructurales externas. El hecho de que ni siquiera se aprovechen los espacios de actuación existentes demuestra más bien que durante los últimos 25 años, el neoliberalismo no ha llevado a una adaptación económica, sino también a una reconfiguración política del sistema, lo cual ha debilitado masivamente los posibles impulsores de conceptos alternativos, si no incluso los ha eliminado. Si bien no hay que subvalorar los nuevos movimientos sociales en la región y su entrelazamiento internacional, por ejemplo mediante los foros sociales mundiales en Pôrto Alegre o Caracas, tampoco hay que sobreestimarlos. Lo importante en estos movimientos no es tanto la influencia en la política real, sino más bien la generación de nuevos modelos y de otros discursos.

Pero en el fondo, hasta la fecha no existen representantes influyentes dentro de las elites funcionales políticas y económicas de la región que se comprometan

seriamente con políticas sociales, industriales y estructurales activas, formulando un nuevo programa de reformas para toda la sociedad. A nivel económico, las privatizaciones masivas de los años 1980 y 1990 trasladaron muchas empresas estratégicamente importantes a manos extranjeras, con lo cual se ha debilitado el fundamento de un sector empresarial nacional. En este sentido, las clases alta y media alta en los últimos años han optado más bien por “opciones de salida”, no por una política integrativa. Esto significa que viven en barrios cerrados, realizando transferencias de capital hacia el extranjero para efectuar inversiones seguras, etc. Por lo general, las clases medias que están decayendo o que están por decaer no tienen una visión política que vaya más allá de sus intereses particulares. Los sindicatos, de por sí más débiles políticamente que en muchos otros Estados, siguen ejerciendo una política clientelista selectiva para el sector formal de trabajo. Los pobres a su vez no disponen de formas sustanciales de organización o trabajo, suelen sufrir más bien en silencio, con lo cual tienen un bajo potencial de amenaza (*O'Donnell 1998^a*).

La ausencia de conceptos políticos y sus promotores podría irse traduciendo en una gran frustración, debido a las promesas no cumplidas. Esto a su vez podría hacer caer también a los gobiernos latinoamericanos críticos del neoliberalismo en la tentación de adaptar un antiliberalismo político, en vez de económico. Por lo tanto, la crisis del neoliberalismo en la región y los intentos, hasta ahora poco exitosos, de solucionarla, aún se pueden transformar en una crisis de la democracia en la región.

El populismo dificulta la creación de instituciones y organizaciones intermedias, por lo tanto debilita el paisaje institucional y el desarrollo de estructuras estatales democráticas. Además, se ha visto en la historia que el populismo a menudo pasa por la exclusión, obstaculizando así también la creación de una estructura profunda de la democracia y una participación política amplia. En cambio, suele servirse del nacionalismo para unificar su ideología. De esta manera, simpatiza con un nuevo proteccionismo capaz de socavar la integración neoliberal en el mercado mundial y la apertura económica. De este modo, el neopopulismo podría desacreditar los regímenes liberal-democráticos latinoamericanos en su conjunto, haciendo caer la región en una nueva crisis profunda. Por lo tanto, considerando los impactos sociales dramáticos de la política neoliberal y el renacimiento de las políticas autoritarias como el populismo, es posible que el neoliberalismo incluso cave su propia tumba.

2.7 AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI: CAMINOS PARA SALIR DEL NEOLIBERALISMO

Existen tres posibles escenarios para el futuro de América Latina, considerando las experiencias históricas, las actuales constelaciones de fuerzas y las dinámicas políticas. La variante más probable es la opción de mantenimiento del statu quo. Su

principio consiste en hacer concesiones y/o permitir que se den los pasos de reformas más importantes, aunque mínimos, cuando la situación está al borde del caos, para así asegurar el statu quo. Si es necesario, se aplican medios de represión reforzados. En este concepto, la vulnerabilidad y la dependencia económica del exterior no se podrá limitar en todos los casos. Se renuncia a una estrategia a largo plazo, debido también a que faltan las posibilidades de regulación estatal. En esta constelación, no es concebible aspirar a un crecimiento duradero, basado en grandes partes en una expansión del mercado interno. Las clases sociales inferiores no se incitarán a organizarse y no se “apoderarán” para actualizar su peso de la gran cantidad o su importancia política potencialmente importante. En este tipo de desarrollo, tampoco se redistribuirá el poder en medida considerable, con la ayuda de recursos estatales.

La falta de capacidades para solucionar problemas de un semejante escenario podrían desembocar en una “opción desastrosa”, reducida al mero mantenimiento de las disparidades sociales, étnicas, geográficas, de género, económicas y otras existentes, llevando incluso, en el peor de los casos, a catástrofes sociales, conflictos violentos, anomia, privatización del poder y derrumbe del Estado. Esto también aumentaría considerablemente el peligro de regresiones autoritarias. Países como Haití ya presentan los contornos de un semejante desarrollo.

Sin embargo, un verdadero cambio en la región en el sentido de un desarrollo de toda la sociedad solamente se podría conseguir mediante reformas profundas que intenten eliminar los bloqueos estructurales tanto interiores como exteriores. Para lograrlo, sería necesario que por primera vez en 150 años realmente se tematizaran por discurso y se atacaran políticamente los “pecados coloniales” de América Latina. En primer lugar, el reparto sumamente desigual de tierras y, por consiguiente, de ingresos, un resultado del sistema de latifundios, que causa las disparidades sociales extremas hasta la fecha, reproduciéndolas continuamente. En segundo lugar, la debilidad del Estado latinoamericano, caracterizado menos por soberanía política, imposición general del poder, Estado de derecho y transparencia, que más bien por políticas informales, viéndose poseído por los intereses rent seeking de varios grupos sociales. Este problema emana de una cultura política que reconoce más bien el derecho del poder que el poder del derecho y que legitima intereses de las elites en vez de buscar el consenso social (véase 9.2).

En tercer lugar, como resultado de estos dos componentes, las bajas cuotas de ahorros, la subimposición tributaria crónica, el bajo volumen local de inversiones y el bajo incremento de la productividad, el uso ineficaz de tecnologías y las estructuras económicas poco diferenciadas en la región, explicando así en cuarto lugar la extrema dependencia exterior de las economías nacionales latinoamericanas. En quinto lugar, estos déficit se ven reforzados y multiplicados por los factores externos

del régimen monetario y financiero global inestable y las condiciones asimétricas del comercio mundial.

El análisis científico de la situación, al igual que las políticas más allá del neoliberalismo que realmente quieran enfrentar estos retos, se encuentran ante una tarea inmensa. Existen enfoques económicos que extienden el paradigma neoliberal, proponiendo puntos de orientación interesantes para un trabajo teórico más extenso, a saber la teoría de crecimiento endógeno que destaca la importancia de inversiones y capital social para los procesos de crecimiento (*Barr 2002*), y la nueva economía geográfica que señala importantes efectos de cluster (*Fujita et al. 1999*). Si bien estos recientes enfoques van más allá del paradigma neoliberal ortodoxo, se basan aún seguido en enfoques neoclásicos, en lo que se refiere a sus suposiciones metódicas. Pero no tengamos miedo de ir más lejos, en el sentido de la crítica del “Post Washington Consensus”, expresada por Dani Rodrik (*2002:8*): “What the world needs right now is less consensus and more experimentation.” Si nos quedamos en la teoría económica, lo más fructífero parecen ser las teorías que quieren reactivar el keynesianismo. Sin embargo, también los críticos moderados del keynesianismo le reprochan permanentemente su terca insistencia en el Estado nacional. Por lo tanto, al desarrollar alternativas a nivel científico, por fin hay que poner más énfasis en el intento de superar estas limitaciones, ya que efectivamente existen enfoques innovadores (*Elsenhans 2000*). Pero si el neoliberalismo no se concibe solamente como paradigma de política económica, sino también como modelo de regulación para toda la sociedad, también hay que definir posiciones alternativas más allá de la economía.

En este contexto, una vez más nos sirve la historia como punto de referencia. Uno de los comentarios más interesantes del historiador económico Karl Polanyi (*1989*) es su argumentación basada en la historia de ideas, según la cual fueron solamente las ciencias sociales las que provocaron una creación de normas sociales, a través de su construcción ficticia de axiomas, que llevaron a las sociedades liberales mercantiles en Europa a la posición hegemónica. Para este fin, las ciencias económicas tenían que autolimitarse: La economía como ciencia se descontextualiza de las ciencias sociales, históricas y culturales, reduciéndose a un conjunto normativo de decisiones racionales, tomadas por individuos fuera de tiempo y espacio que se autoperceben únicamente como actores en el mercado y donde todos respetan las mismas reglas. Esta racionalidad extremadamente reducida se ve con más claridad en el pensamiento económico, especialmente en los enfoques neoclásicos, actualmente predominantes en todo el mundo, que siguen la demanda del “individualismo metódico” y que se denominan – tras inculcarle los esquemas políticos correspondientes – “neoliberalismo”. Por lo tanto, la demanda de una nueva contextualización que está surgiendo nuevamente en la actualidad, es menos un

imperativo a la política que en primer lugar a la ciencia, ya que ésta última primero tendría que dar nuevas indicaciones de actuación a la política.

En la actualidad, el enfoque teórico más importante que intenta promover estas concepciones pluridimensionales en América Latina es probablemente el así llamado nuevo cepalismo. Por lo general, el término cepalismo reagrupa las principales recomendaciones de estrategia económica de la CEPAL. Hasta los años 1970, el cepalismo había marcado sustancialmente la política económica de América Latina con su concepto dirigido hacia el interior, la industrialización de sustitución de importaciones (*ISI*) (véase arriba), para después perder drásticamente influencia por el refuerzo del neoliberalismo. A partir de los años 1990, se produjo una revalorización de sus conceptos, cuyo conjunto hoy en día a menudo se denomina nuevo cepalismo. Por una parte, el nuevo cepalismo se basa en reflexiones críticas de las estrategias del antiguo Estado de Desarrollo latinoamericano. Parte del principio de que es erróneo contraponer sustitución de importaciones a orientación hacia las exportaciones, planificación a mercado, Estado a actores privados, y fomento industrial a fomento agrario. Por otra parte, se defiende una combinación de teorías económicas basadas en demanda y oferta, teorías neoclásicas, neoinstitucionalistas y neoestructuralistas. De este modo, el nuevo cepalismo afirma que un desarrollo económico consolidado y sostenible en América Latina sólo es posible mediante incrementos de la productividad. Éstos a su vez se tienen que asegurar, independientemente del capital, especialmente a través del desarrollo y uso de tecnologías y nuevas estructuras de organización y redes cooperativas. El objetivo consiste en una amplia construcción de estructuras económicas integradas y la institucionalización de transferencia de tecnología y conocimientos en un espacio geográficamente limitado, para crear clusters locales.

No obstante, no se trata solamente de desarrollo e investigación, sino en mayor medida del amplio uso de tecnologías. Esto a su vez requiere una mejora de la calificación, haciendo indispensable la reducción de disparidades sociales y un mayor acceso a la educación dentro de la sociedad. Al fin de cuentas, este enfoque implica el abandono de la estrategia basada en la competencia mundial y la política de bajos salarios. En cambio, aboga por una política basada en la promoción selectiva de estructuras, de tecnologías y de justicia social, mediante políticas sociales en los ámbitos educativo, de salud y del mercado laboral (*Sunkel 1993*). A partir de estos planteamientos, el nuevo cepalismo desarrolla una estrategia para la competitividad internacional y estructural dentro de la cual el mercado interno, el desarrollo tecnológico y reformas sociales se convierten en el punto de partida para una integración en el mercado mundial. Las primeras reformas indispensables en este camino son reformas agrarias, el refuerzo de la demanda a través de la redistribución y aumentos salariales, al igual que la mejora de los servicios sociales en educación y salud.

Estos objetivos requieren paralelamente un fuerte potencial de regulación por parte del Estado, lo cual a su vez implica reformas del Estado para que pueda imponerse con más fuerza. Por lo tanto, para aumentar la legitimidad estatal, la promoción de la democracia es una garantía de un desarrollo económico más sólido. Además, el nuevo cepalismo no define el mercado mundial como punto neutral de referencia, sino también como espacio de diseño político. Por eso, se exige una mayor representación de los países latinoamericanos en organizaciones y regímenes internacionales (*Ocampo 1999; Ocampo et. al. 2000*).

Por tanto, en el fondo el nuevo cepalismo intenta ya no perseguir las metas integración al mercado mundial, competitividad internacional y estructural, justicia social y democracia con una referencia funcional. Más bien pretende entenderlas como modelo integrado e interdependiente. En este contexto, en un enfoque evolucionista se subraya el carácter de proceso y la pluridimensión del desarrollo. Se rechaza una concepción estática, muchas veces sustentada por el paradigma neoliberal.

Los conceptos del nuevo cepalismo enfrentan múltiples críticas, en parte justificadas. En principio se le reprocha a la CEPAL deducir nuevas recomendaciones estratégicas de ejemplos exitosos, con mucha empatía, pero sin percibir desarrollos negativos. Por eso, sus análisis son poco críticos y a menudo poco realistas. De esta manera, se crea demasiado optimismo con relación a oportunidades generales de desarrollo, pero sobre todo se sobreestiman las posibilidades estatales. Además se le reprocha a la CEPAL su determinismo técnico, es decir el hecho de que convierta al progreso tecnológico en panacea del desarrollo. De igual manera, la implementación del concepto de democracia de parte de la CEPAL es superficial y se tiene que cuestionar con relación a su validez teórica y práctica. Como ya se ha visto, en América Latina a la fecha no existen suficientes actores a la vez capaces de liderar y democráticamente legitimados. No existe ni un consenso general sobre el futuro rumbo del desarrollo ni el grado mínimo de homogeneidad social para crear este consenso. Los requisitos de democracia que define la CEPAL prácticamente no se presentan en América Latina, y solamente se pueden crear mediante un proceso de desarrollo a largo plazo que a su vez ya supone la democracia para su realización. También las evaluaciones de las relaciones sociales son muy divergentes. Algunos ven en el nuevo cepalismo solamente un neoliberalismo escondido y camuflajeado que en algunos países se aprovecha para legitimar la destrucción de las antiguas estructuras e idealizar el paso socialmente desprotegido de la integración en el mercado mundial. Pero es especialmente el entrelazamiento de las dimensiones competitividad internacional, democracia política y justicia social el que tiene una orientación estrictamente basada en las normas y que por eso parece problemático. Un ejemplo. Una democracia política estable no tiene automáticamente que generar

más justicia social, aunque crezca la diferenciación de las estructuras productivas. Otra consecuencia podría ser que la clase alta y media informada aceptara la desigualdad y que las clases medias beneficiadas por los incrementos de la productividad legitimaran democráticamente una creciente exclusión social, tapándola ideológicamente. Ya en tiempos anteriores han existido varios sistemas latinoamericanos que han actuado de esta manera.

Por tanto, parece que el mayor problema del nuevo cepalismo consiste en su consistencia poco clara y a veces no existente. Pero este defecto también podría ser su fuerte. Donde faltan la base material, intereses similares de actores sociales importantes y las instituciones necesarias para crear un amplio consenso de desarrollo, ganan importancia el componente cultural y el discurso político. Gracias a su pluridimensión, sus métodos plurales y sus metas diferentes, atractivas para grupos de actores muy diferentes, el nuevo cepalismo aporta elementos importantes para ganar influencia en la disputa de paradigmas para definir políticas más allá del neoliberalismo. Si se quiere evitar que el nuevo cepalismo pierda su enfoque alternativo, se requiere principalmente que en el futuro debate o incluso en la implementación las diferentes dimensiones del nuevo cepalismo no se negocien por separado, sino como conjunto integrativo. Por ejemplo, no hay que aprovecharse de la aparente incompatibilidad entre la competitividad económica y la justicia social.

“América Latina no es una enfermedad contagiosa”. Éste fue el análisis del experto alemán de América Latina Andreas Boeckh (2002:513) hace unos años al analizar los retrocesos en el desarrollo que ha sufrido la región. Pero quizás precisamente en las realidades específicas de este continente que se convirtió en “cementerio de estrategias de desarrollo fracasadas”(op.cit., 515) se pueda cultivar un nuevo modelo de un desarrollo económico y social sostenible que muestre el camino hacia el futuro. Sería la vacuna para políticas más allá del neoliberalismo que nos lleven más lejos que las recetas “post y neo” ya desarrolladas. Hasta ahora, estas recetas carecen de originalidad e ingredientes para ayudar realmente a curar las viejas y nuevas enfermedades a principios de este siglo.

PRESENCIA Y PRESENTES

GLOBALIZACIÓN: ¿LAS SOMBRAS DE UN FANTASMA?

Es cada vez más común que nuestras importaciones
provengan de ultramar.
George W. Bush

Hace más de 20 años que el fantasma del comunismo mundial se retiró al exilio, y hoy parece residir en Cuba y en Corea del Norte. Desde entonces, otro fantasma está circulando por las esfera política y económica, un fantasma que tiene nombre: Globalización. Este término empezó a surgir a principios de los años 1960, se trasladó al lenguaje académico en los años 1980 e hizo una carrera impresionante en los años 1990, al igual que algunos de sus protagonistas. De hecho, hoy en día son escasos los debates en los que no se haya mencionado y debatido esta palabra.

De este modo, en el catálogo de la biblioteca más grande del mundo, la United States Library of Congress, las referencias al tema de globalización aumentaron tan sólo entre 1994 y 1999 de 34 a 693 (*Scholte 2000:14*). Sin dudas, el debate sobre la globalización constituye un sector académico en crecimiento. Las discusiones sobre el tema incluso despiertan la sospecha de que políticos y científicos simplemente agregan la palabra “global” a sus demás observaciones para así comprobar la actualidad de sus trabajos y para poder volver a plantear los mismos temas de siempre. Hoy en día, la globalización suele servir para tapar enfoques, teorías e ideologías propios o para legitimar una determinada política. Por lo tanto, en el discurso angloamericano ya se habla de “globaloney”, la verborrea estéril y vacía sobre la globalización (*Harvey 1996*).

Esta obsesión vinculada a la globalización fue provocada por la creciente influencia del paradigma neoliberal y su política a nivel mundial. El punto de partida de varios análisis es el entrelazamiento económico cada vez más marcado, debido a

la expansión del comercio mundial, las inversiones directas, las actividades de empresas transnacionales y los mercados financieros (*Siebert 1999*). Hay dos maneras de evaluar el mercado mundial: O bien, se le atribuyen crecientes efectos de bienestar, sobre la base de la doctrina de la ventaja comparativa (*Friedman 1999*), o se percibe como juego de suma cero, dependiente de los países integrados. Según esta última teoría, un país solamente puede ganar si pierde otro. Según esta percepción, países con altos excedentes en el comercio exterior, como por ejemplo Alemania, viven a costa de otros países. En cambio, otra argumentación afirma que habrá nuevos ganadores y nuevos perdedores en todos los países, es decir que las nuevas divisiones no se detienen en las fronteras nacionales, sino que surtirán efecto en el interior de las mismas sociedades, a través de una “periferización en las metrópolis y una metropolización en las periferias”. En este concepto, en primer lugar los estándares sociales se verán integrados en una espiral hacia abajo, lo cual se suele explicar por la “coerción objetiva del mercado mundial” (*Altvater 1994*), provocada por los efectos de desregulación de una competencia global entre las naciones.

Al pasar los años, este debate sobre la globalización, originalmente basada en teorías económicas, se ha diversificado considerablemente, trasladándose a otros ámbitos de investigación científica. Por ejemplo, desde el punto de vista sociológico se destaca que la globalización promueve procesos de individualización que socavan tradicionales modelos de identidad nacional, pero que también pueden crear nuevos modelos, como “segunda época moderna” (*Beck 1999*). Además, se pone énfasis en la repercusión de la globalización en las ciudades, que, acompañadas por un cambio estructural urbano de la polarización social, a menudo ocupan nuevas posiciones claves como “ciudades globales” (*Borja/ Castells 1998; Sassen 1991; 1994; 2002*). Por otra parte, se destacan los cambios en la migración internacional (*Borjas 1999*), que no solamente cuestionan identidades nacionales, sino que a la vez llevan al nacimiento de nuevos “espacios sociales transnacionales” (*Faist 2000, Pries 2001*).

Principalmente en las ciencias políticas se debate hasta qué grado la globalización limita la “constelación nacional” del sistema estatal para diseñar políticas autónomas, y cómo hay que evaluar estas limitaciones (*véase detalladamente 7.1*). Por lo general, se exige un control de la globalización a través de la gobernanza global (*por ejemplo el Group of Lisboa en 1996*). Pero las fuerzas más críticas de la sociedad y del capitalismo también quieren luchar por obtener otro modelo de globalización, por ejemplo oponer a la globalización neoliberal una “globalización de abajo”. En parte incluso se comprometen con una globalización socialista, al estilo de Fidel Castro. Por otra parte, los efectos culturales de la globalización a menudo se describen como hibridación por parte de determinadas naciones o también como hibridación de culturas (*Bhabha 1994; Canclini 2001; Huntington 1996*).

Tan sólo este popurrí incompleto de diferentes fragmentos del debate sobre la globalización pone de relieve cuán variados y diferentes son actualmente los

conceptos de globalización. Hay que considerar que el término de “globalización” en sí no tiene ningún peso específico. Por eso, se presta idóneamente a diferentes ideologías y funciones, y se tiene que volver a definir en cada contexto individual, determinando su significado y su objetivo. Consciente de esta necesidad, a continuación me propongo hacer un análisis más profundo de la globalización.

4.1 EL CORAZÓN DURO DE LA GLOBALIZACIÓN: EL GLOBALISMO NEOLIBERAL DE LA ECONOMÍA

Lo que desencadenó el debate sobre la globalización sigue siendo a la vez su parte esencial. Se trata de los cambios estructurales en el mundo entero, los cuales, gracias a la victoria del neoliberalismo, llevaron supuestamente a un globalismo económico, es decir un entrelazamiento y una integración globales de las actividades económicas. En esta argumentación, se suele mencionar como primer punto la expansión del comercio mundial que convirtió al mercado mundial en un aparente bazar global. Parece que las cifras hablan por sí mismas: Entre 1973 y 1998, el comercio mundial, es decir la exportación de bienes, ha aumentado en un 5% cada año, lo cual corresponde a un crecimiento 1,7 veces mayor que la producción total de bienes a nivel mundial (*Producto Social Global, PSG*), o incluso 3,3 mayor que el crecimiento del PSG per cápita (*Maddison 2001*). En 1998, las exportaciones globales ya representaban más del 17% del Producto Social Global, frente al 10% en 1973 y el 5% en 1950.

Pero el mercado mundial no solamente está creciendo, sino que también está cambiando su rostro. En las dos últimas décadas, se observa a parte del incremento del intercambio de bienes un incremento aún mayor del comercio internacional de servicios. Actualmente, representa por lo menos una cuarta parte del volumen comercial mundial. Los sectores claves son actualmente el turismo (32,8%) y el transporte internacional (23%). Esta terciarización de la economía mundial, denominada ocasionalmente desmaterialización del mercado mundial, se basa entre otros factores en la posibilidad de fragmentar algunos servicios en componentes separados, gracias a los nuevos sistemas de información y comunicación, y de activarlos para un reparto internacional del trabajo, sobre la base del entrelazamiento global. Hasta ahora, las esferas más beneficiadas fueron los sistemas financiero y de seguro internacionales.

Existe otra interpretación de la globalización, relacionada también con las nuevas tecnologías. Las nuevas redes de comunicación, por ejemplo el Internet, nos dan la impresión de podernos comunicar con cualquier lugar del mundo, y cualquier lugar del mundo con nosotros, respectivamente. Está circulando este cuento del global village, en el cual no solamente se promete una comunicación y una información perfectas, sino con el cual se crean también modelos para esquemas de consumo nivelados a nivel mundial, en el estilo de McDonalds.

La enorme expansión de las inversiones extranjeras directas a nivel global es otro factor relacionado con el crecimiento del comercio mundial. El volumen de estas inversiones se incrementó en alrededor del 20% entre 1980 y 1989, y en los años 1990 creció más de cinco veces. Según indicaciones de la UNCTAD, las inversiones extranjeras directas se incrementaron en cerca de 150 mil millones de dólares estadounidenses en 1988 a un valor de 1 billón 300 mil millones de dólares estadounidenses en el año 2000. En los últimos 30 años del siglo XX, la participación de capital extranjero en el PSG se ha triplicado al 9%. En el así llamado “tercer mundo” se ha incrementado incluso por seis veces (*French 2000*). En este contexto, a menudo se habla de una globalización de las colocaciones económicas.

El segundo punto mencionado en la discusión suele ser el incremento relativo de la importancia de empresas transnacionales (*TNCs*) que en su calidad de global players son cada vez más independientes de los Estados nacionales. Los datos disponibles, aunque incompletos, parecen confirmar también esta evaluación. De las cien economías más grandes del mundo, 51 son empresas multinacionales, y solamente 49 son Estados nacionales (*Globalissues.org, 01/04/2003*). A mediados de los años 1990, según cálculos propios de las Naciones Unidas (*UN 1994*) y de la UNCTAD (*1996*), alrededor de un tercio del Producto Social Global se produce bajo el control de consorcios transnacionales, un buen tercio del comercio mundial total se efectúa dentro de consorcios internacionales, y otro tercio entre éstos últimos. Se supone que en Estados Unidos, este “comercio intra-empresarial” representaba más del 30% del comercio total de bienes y servicios en el año 2000 (*BEA 2000*). A nivel mundial, la cantidad de consorcios transnacionales se multiplicó desde 1970 de 7.000 a 63.000 empresas transnacionales en la actualidad. También las inversiones extranjeras directas son efectuadas casi en el 90% por empresas multinacionales (*Enquete Kommission 2002*).

El tercer punto consiste en uno de los cambios históricos más significativos del último siglo, a saber al derrumbe de los sistemas basados en el socialismo estatal. Esta transformación histórica fue la que permitió que se impusiera un solo mercado mundial capitalista en todo el mundo (*véase las razones en capítulo 1*). Eric Hobsbawm (*2000*) considera que esta transformación convirtió al siglo pasado, al “corto siglo XX”, en era de extremos, marcada por dos grandes acontecimientos políticos: el comienzo de la Primera Guerra Mundial de 1914 al que siguió la Revolución Rusa de octubre de 1917, y el desmoronamiento del poder soviético, más específicamente la disolución de la Unión Soviética en 1991.

Un cuarto aspecto que ganó importancia especialmente desde principios de los años 1990, es el crecimiento de los mercados financieros internacionales y la alta dinámica de las transacciones financieras. Se calcula que hoy en día, se mueve una suma superior a 1 billón de dólares estadounidenses diario en los mercados financieros internacionales. La principal razón radica en un profundo cambio

estructural de los mercados financiero y de capital. Antes, los mercados financieros eran en primer lugar mercados de financiamiento que transportaban dinero de los ahorradores a los inversores, es decir generalmente a empresarios que no solamente financiaban sus inversiones con beneficios propios, sino también con fuentes externas. Las opciones son créditos o acciones. A partir de los años 1990, esta función de financiamiento fue reemplazada cada vez más por un comercio puro con títulos financieros ya existentes como acciones, préstamos y créditos, e innumerables instrumentos financieros derivados.

De este modo, el stock de acciones a nivel mundial representaba en 1980 en cifras relativas solamente el 14% del Producto Social Global, pero en 1998 ya se elevaba al 76%. En el mismo tiempo, la velocidad de rotación de las acciones creció 15 veces más rápido que el stock de acciones. En 1980, cada acción se tenía durante un periodo promedio de más de 10 años, en cambio en 2001 ya solamente de ocho meses. También el comercio de divisas se ha acelerado drásticamente, duplicándose el volumen diario de los mercados de divisas de 600 mil millones de dólares a finales de 1980 a alrededor de 1 billón 200 mil millones de dólares hoy en día. Pero en realidad, para el volumen del comercio mundial y de las inversiones directas serían suficiente entre el 3 y el 5% de la liquidez existente a nivel mundial. Debido a estos desarrollos, frecuentemente se pronostica un desacoplamiento de las esferas monetaria y productiva que se suele denominar capitalismo de casino (*Strange 1986*).

Otro elemento decisivo de la expansión capitalista es la existente delimitación de problemas. Hay que destacar principalmente problemas ecológicos transfronterizos que en muchos casos se manifiestan como costos externalizados de la economía. Al hablar hoy de tendencias de globalización, siempre hay que tomar en consideración la dimensión ecológica. Más que nada el carácter agotable de las materias primas es un factor clave que pone de relieve que es indispensable integrar la problemática ambiental también en los análisis económicos. Otro problema consiste en las consecuencias sociales nefastas del globalismo neoliberal que constituyen un peligro cada vez más grave para la paz en el mundo. Este dilema es cada vez más visible dentro de la política internacional de seguridad (*véase 13.7 y 14.3*).

Estos elementos y creaciones lingüísticas expuestos son las principales facetas del globalismo neoliberal. Nos quieren hacer creer, mediante el término de globalización, que somos testigos de una dinámica social homogénea a través de la cual todos los ámbitos sociales de todos los países del mundo son integrados en un mercado capitalista global.

4.2 LOS ENFOQUES AHISTÓRICOS DENTRO DEL DEBATE SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

Las partes sueltas de la tesis de globalización, combinadas como en un rompecabezas, parecen explicar lógicamente los desarrollos globales actuales,

brindando a la vez propuestas de solución entendibles, por ejemplo mediante los conceptos de gobernanza global. Sin embargo, por lo general estos fragmentos separados de la tesis de globalización no resisten una segunda revisión más crítica. Si bien la supuesta expansión enorme del comercio mundial desde principios de los años 1980 se puede demostrar de manera impresionante con las tasas de crecimiento absolutas o relacionadas con años anteriores, su dimensión se reduce considerablemente en una comparación histórica. Por ejemplo, el nivel de internacionalización a finales de los años 1970 con relación al comercio había alcanzado apenas cuatro quintas partes de los valores de 1913, y recién a finales de los años 1980 las economías nacionales volvieron a ser tan entrelazadas como en 1913 (*Maddison 1995*).

Por lo tanto, hay razones para dudar que el bazar global de nuestros días ya sea el auge duradero del mercado mundial correspondiente a la época de oro de los años 1870 a 1913, especialmente considerando el desarrollo de la economía mundial que actualmente vuelve a estancarse. De todas formas, una cosa está clara: La globalización no constituye un fenómeno nuevo. Históricamente, la extensión de las actividades transfronterizas y de las inversiones no es nada novedoso. Para confirmarlo, es suficiente recordar la conquista de continentes enteros, el mercado mundial que florecía ya en el colonialismo, basado en el comercio triangular entre América Latina, África y Europa, las oleadas migratorias provenientes de Europa y la conquista de los Estados Unidos.

Estos hechos históricos incluso llevaron a algunos científicos al error analítico de igualar el comercio de bienes de por sí con el capitalismo y por consiguiente el nacimiento del capitalismo con el nacimiento del mercado mundial (*Wallerstein 1974; 1980; 1989*). En realidad es que el comercio y también el comercio mundial históricamente son mucho más antiguos que el propio capitalismo (*Polanyi 1989*). Sin embargo, todos los analistas del capitalismo, empezando por Carlos Marx, pasando por Rosa Luxemburgo y Werner Sombart, hasta autores actuales coinciden en que existe una ley de expansión inherente al capitalismo, ya que éste se rige por una obligación económica de acumulación. Ya hace más de 150 años, Carlos Marx y Federico Engels nos predijeron lo siguiente: “La necesidad de una venta permanentemente expandida de sus productos hace viajar a la burguesía por todo el globo.” En otras palabras: El capitalismo sólo funciona si puede aprovechar nuevos valores a través de la expansión. No necesariamente tiene que ser una expansión geográfica, sino que también se puede tratar de “expansiones internas”, es decir la integración de méritos capitalistas en nuevos ámbitos de la sociedad, por ejemplo el empleo de electrodomésticos en los hogares.

Así llegamos a la siguiente conclusión: El capitalismo y la globalización se condicionan mutuamente. La globalización no es nada nuevo, sino una de varias formas de expresión del capitalismo, cuya intensidad fue diferente en las diferentes

fases de la historia. Por ejemplo, Arrighi (1994) identifica hasta hoy cuatro grandes fases de desarrollo, diferenciadas por diferentes regímenes de expansión y acumulación y dominados de diferentes poderes hegemónicos. Según esta teoría, el primer “ciclo sistémico de acumulación” empieza en el siglo XV, con el imperio de Amberes que perseguía primordialmente una política expansionista. 200 años más tarde, tras la Guerra de los 30 años, tuvo que ceder su hegemonía a Holanda. De esta manera, cambió también el modo de acumulación: Holanda apostaba por explotaciones internas, es decir innovación, incrementos de productividad y capitalización de nuevos ámbitos de trabajo dentro de la sociedad. En la segunda mitad del siglo XVIII, Inglaterra inició un tercer ciclo, nuevamente con orientación expansiva marcada por la política colonial del “Common Wealth”. El hasta ahora último poder hegemónico que empezó a establecerse después de la Segunda Guerra Mundial, volvió a apostar por un desarrollo interno, conocido hoy como régimen fordista de acumulación. Pero según Arrighi, este ciclo terminó mucho más rápido, a saber ya hace 30 años. Desde entonces, el sistema capitalista mundial vuelve a encontrarse en una crisis estructural. Por ende, lo que hoy se denomina globalización podría interpretarse como nueva fase expansiva para superar la crisis capitalista.

Los planteamientos de Arrighi, al igual que otras teorías comparables, dejan muchas dudas, ya que en realidad presuponen un desarrollo histórico demasiado lineal, determinan poco los actores y recurren a grandes simplificaciones para poder explicar desarrollos generales. No obstante, aportan un factor novedoso: Oponen 500 años de historia a la actual obsesión vinculada a la globalización e invitan a contemplar los desarrollos globales al comienzo del siglo XXI con más serenidad y más sistemáticamente. Además, si no se pretende encajar los últimos 500 años de historia de la humanidad en normas y regularidades estrictas, posiblemente se pueden percibir paralelos históricos que podrían contribuir a explicar los problemas de hoy y quizás incluso a solucionar los problemas de mañana.

En el contexto histórico, también los otros elementos del globalismo neoliberal cambian radicalmente de rostro. Las inversiones extranjeras directas cuyo crecimiento y volumen absoluto suele impresionar enormemente, hasta principios de los años 1990 ni siquiera habían alcanzado el nivel de 1913 (UN 1994). Las empresas transnacionales (TNCs), a las que se suele atribuir una nueva dinámica y a través de las cuales se pretende demostrar una movilidad internacional ilimitada del capital, no tienen que ser infravaloradas. Sin embargo, es más que problemático que un número relativamente bajo de TNCs ponga a la disposición un porcentaje tan alto de bienes y servicios sin estar sometido a un control político y democrático eficaz. Hasta ahora, no se ha logrado institucionalizar normas que regulen la competencia internacional para someter a las TNCs a normas jurídicas internacionales y cerrar así una laguna de reglamentación central del comercio mundial, tampoco mediante la consolidación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por cierto, incluso los

defensores de la doctrina de libre comercio critican este punto. Pero ni la existencia de TNCs ni los problemas resultantes son fenómenos históricamente nuevos. Todo lo contrario. Las TNCs siempre se han prestado idóneamente a la crítica política y a análisis científicos. Por ejemplo en los años 70' se criticaron como "parte esencial de un imperialismo" que somete a pueblos ajenos y que se convierte en peligro mundial.

En la opinión de otras personas, las empresas transnacionales encarnaban la forma más adecuada de una tradición empresarial innovadora. Las consideraban actores esenciales en la transferencia transfronteriza de tecnologías y el crecimiento económico global, capaces por sí solas de compensar las diferentes condiciones de vida en el mundo, superar el desempleo, acelerar la creación de riquezas, nivelar disparidades de bienestar y asegurar una cooperación transfronteriza políticamente estabilizadora y económicamente eficaz entre Estados y regiones. Por lo tanto, por más ambivalentes que sea la evaluación de las TNCs, su omnipotencia global no es un fenómeno tan nuevo.

Incluso la enorme dinámica de los mercados financieros y de capital globales a la que hoy en día se atribuye principalmente una nueva calidad en el sistema mundial (*véase abajo*), hoy se relativiza en la comparación internacional. La manera en que en la historia de la economía continuamente se trasladaba el capital de la producción y del comercio hacia la esfera financiera pocas veces fue descrita con más precisión y conocimiento que por el historiador francés Fernand Braudel (1974). Cada vez que los beneficios en la producción alcanzaban un récord, en el ciclo de producción se perfilaba: "un estadio de madurez con la fase del florecimiento financiero, por así decirlo el otoño". Ya históricamente, este desarrollo se acompañaba por influencias de psicología de masas y enormes especulaciones, lo que recuerda la "obsesión de tulipanes" (Dash 2001) que en el siglo XVII hizo aumentar los precios de bulbos de tulipán hasta sumas exorbitantes dentro de muy poco tiempo, antes de que cayeran en la nada...

Por tanto, aunque la especulación con todos sus altibajos no es nada novedoso, parece que su volumen y su dimensión desestabilizan bastante el sistema económico mundial, como demuestran las crisis financieras internacionales 1994 en México, 1997 en Asia, 1998 en Rusia, 1999 en Brasil y desde 2001 en Turquía, Indonesia y Argentina. Sin embargo, hay que cuestionar, al menos desde el punto de vista histórico, hasta qué punto estas crisis se deben exclusivamente a las nuevas tecnologías y a la volatilidad de los mercados financieros. Hay que tomar en consideración que el factor desencadenante de la crisis económica mundial de 1929, el derrumbe de las bolsas del viernes negro, también fue un acontecimiento vinculado a la política financiera. Pero ocurrió en una época en la que el capital financiero aún no podía fluir a cualquier parte "en pocos segundos", en que la soberanía del Estado nacional apenas se cuestionaba y en que la integración de las esferas monetaria y productiva era mucho mayor.

No obstante, la historia nos tendría que recordar que la argumentación, sostenida implícitamente también por integrantes del movimiento antiglobalista, según la cual el capital financiero actúa de manera inmoral, antisocial etc., despierta recuerdos vergonzosos. Ya en tiempos anteriores circulaba en Alemania una teoría racista de conspiración que en los años 1930 difamaba el capital financiero mundial, denominándolo judío. La diferenciación entre un capital de inversión, productivo y creador de valores, por un lado, y un capital financiero improductivo, alimentándose como parásito de los intereses, es decir entre un capital “creador” y un capital “codicioso”, es un análisis que siempre tiende a caer en el antisemitismo.

4.3 UNA INTERPRETACIÓN ALTERNATIVA DE LOS DATOS DE LA GLOBALIZACIÓN

También al examinar los hechos empíricos, salta a la vista que la tan elogiada globalización no es tan global. El volumen del comercio mundial y la comparación del mercado mundial con la producción mundial lo ponen de relieve. Si el mercado interno único europeo se considerara también estadísticamente, es decir si el comercio intra-europeo de la UE se declarara como volumen interno, de repente todo el volumen del comercio global se reduciría en más de un tercio. Las cifras que indican el crecimiento extraordinario del comercio mundial son sumamente impresionantes, considerando que las exportaciones mundiales aumentaron en cerca del 150% y el Producto Social Global tan sólo en un 50% en el periodo de 1980 hasta 2000.

No obstante, estas cifras descomunales de crecimiento hacen caer en el olvido la proporción real del mercado mundial en el desarrollo económico mundial. Después de 25 años de globalismo el 85% de la producción mundial se destina todavía a mercados locales, y alrededor del 84% del consumo mundial se genera por productos locales. En otras palabras: ¡Al hablar de globalización, hablamos de actividades económicas que en muchos países del mundo ni siquiera representan una cuarta parte de la economía!

Al examinar el segundo índice relacionado con la globalización, llegamos a la misma conclusión que contemplando el comercio exterior. En la comparación internacional, también las inversiones extranjeras directas más bien desempeñan un papel secundario económicamente. La así llamada globalización de las colocaciones económicas se produce primordialmente en los países industrializados, aunque precisamente los países del “tercer mundo” cuentan con las leyes de inversión más liberales, tiene apenas una participación entre el 5% y el 15% en la totalidad de las inversiones neto del mundo de la OCDE, dependiendo del país (*con la excepción de Inglaterra*). También la tesis sostenida por la división internacional del trabajo, según la cual las empresas transnacionales eligen los emplazamientos primordialmente según los niveles salariales locales, con lo cual habría que reducir los altos niveles salariales para mantener la competitividad, no se puede sostener empíricamente. Si esta afirmación fuera correcta, países como Bangla Desh, Estados africanos como

Malí o países latinoamericanos como Guatemala tendrían que ser actores importantes o de creciente importancia en el comercio mundial y puntos de interés para inversiones directas de parte de grandes empresas. Pero alrededor del 75% de las inversiones directas en el mundo se efectúan en los países de la OCDE, es decir en los países de altos salarios.

El principio de bajos salarios no considera las diferencias nacionales en la productividad laboral. Los países que estimulan la dinámica del comercio mundial y las inversiones directas son los países de la OCDE con alta productividad laboral y altos salarios, o economías cuya productividad laboral y, mayoritariamente, cuyos salarios se incrementan fuertemente, como los países emergentes de Asia Oriental a partir de los años 1970. Recientes encuestas empresariales revelan que, la elección de una determinada colocación y la decisión de efectuar inversiones directas se rigen fundamentalmente por la cercanía a los mercados de venta y la estabilidad política y económica. Criterios como costos salariales, carga fiscal, la calificación de los empleados, el potencial existente de tecnologías de comunicación y de información etc. ocupan un lugar secundario. Ésta es la razón por la cual la mayoría de las inversiones directas se efectúa dentro de la OCDE. Precisamente por esta razón, la función de las inversiones directas en la actualidad no consiste tanto en efectuar inversiones nuevas, sino en asegurar y ampliar posiciones de mercado mediante fusiones transnacionales y absorciones de empresas (*mergers & acquisitions*) (UNCTAD 2000).

Además, la mayoría de las empresas transnacionales no son los global players en los cuales los suele convertir la opinión pública. El margen de actuación de los consorcios multinacionales no está ilimitado, ni con relación a su origen ni con relación a sus estrategias de comercio e inversión. Por una parte, la distribución geográfica de los emplazamientos de consorcios transnacionales no es regularmente global, sino asimétrica. Hoy en día, el 90% de todas las empresas matrices transnacionales tiene su sede en economías de la OCDE. Por otra parte, los consorcios son mucho más pragmáticos de lo que se suele afirmar. Determinados tipos de grandes empresas como productores de energía o sistemas de refinería no se pueden transferir infinitamente, dado que sus productos específicos los vinculan al mercado. Pero también existen otros consorcios vinculados al mercado, debido a numerosas ventajas de infraestructura, potenciales de demanda ya existentes o instalaciones industriales voluminosas etc. Actores globales como Coca Cola o Mc. Donalds constituyen una excepción. Por tanto, la flexibilidad “delimitada” de diferentes factores de capital, presupuesta por la tesis de globalización, es más bien resultado de concepciones teóricas “ilimitadas” que reflejo de la realidad.

Los cambios cualitativos se ven con más claridad en un análisis de los mercados financieros globales. Sin embargo, también en este ámbito la tendencia no es meramente global, sino que más bien se inclina hacia la concentración y la

fragmentación. Las innovaciones tecnológicas han permitido un rápido crecimiento del comercio electrónico, de modo que en 1995, entre el 20 y el 30% del comercio financiero se efectuaba electrónicamente. En 2000 ya eran entre el 85 y el 95%. Estas cifras despiertan la sensación de que el capital se volvía “líquido como mercurio”. Pero el capital financiero precisamente no fluye como mercurio hacia todos lados, sino que más bien se concentra en pocos países y sectores. De esta manera, el comercio electrónico se efectúa tan sólo por dos grandes actores a nivel mundial, Cognotec y Currenex.

Además, los que dominan los mercados financieros modernos son así llamados inversores institucionales, es decir grandes compañías de seguros, fondos de inversión y de jubilaciones. Estos inversores coleccionan primas de dinero y del seguro, ahorros y cotizaciones del seguro de vejez etc., para invertir estas sumas concentradas de pequeños ahorradores en los mercados financieros, en forma de fondos. Especialmente en Europa y EE.UU., el valor de estos fondos está principalmente en manos de los bancos más influyentes. De esta manera, los inversores institucionales obtienen una influencia altamente concentrada en los mercados financieros y potencian en varios casos el poder económico de los bancos. Pero no es que el dinero vagabunde por el mundo, buscando ventajas mínimas de intereses, como a veces se afirma. Más bien, también los flujos financieros internacionales están altamente concentrados. Cerca del 74% del capital fluye en tan sólo doce Estados, a saber en los Estados fundadores de la OCDE. En cambio, tan sólo el 5% de los flujos privados de capital a nivel global se mueve en 140 países, y tan sólo un por ciento llega a África subsahariana.

En principio, los mercados financieros como mercados comerciales, con su alta velocidad de rotación, su posición de poder concentrada de los inversores institucionales y la relativa apertura de sus mercados, efectivamente constituyen un factor estructural cualitativamente nuevo en el sistema mundial. Pueden ejercer una creciente influencia en empresas, pero también en sociedades enteras, bajo el paradigma de shareholder-value. El deterioro de los “fundamentals”, los así llamados datos económicos fundamentales de consorcios y economías nacionales, pueden engendrar rápidamente una retirada de capital de un alcance considerable. Esto les dificulta a los consorcios y Estados la planificación financiera y de inversiones y abarca el riesgo de dificultades financieras y de liquidez. De este modo, por ejemplo a partir de finales de los años 1990, el capital financiero internacional agudizaba las crisis financieras en las economías tigre en Asia del Sudeste y en países emergentes latinoamericanos, debido a especulaciones monetarias y de divisas. Como consecuencia, se produce una alta volatilidad (*intensidad de oscilación de las cotizaciones en el transcurso del tiempo*) y overshootings.

Estos desarrollos son la causa de que últimamente, sobre todo el movimiento crítico de la globalización le atribuya una omnipotencia general al capital financiero.

Se suelen presentar criterios normativos que caracterizan al capital financiero como “peor” y “más agresivo” que el capital productivo. Pero estas interpretaciones expresan simplemente la falta de comprensión del sistema económico capitalista. Hay que considerar que analíticamente, el supuesto desacoplamiento estratégico entre las esferas productiva y monetaria no es posible. Por una parte, la forma de producción capitalista, ahora dominante en todo el mundo, requiere una economía de dinero desarrollada mediante los mercados, ya que ésta es el único equivalente a través del cual se garantiza la adquisición poco limitada de factores de uso y cuya combinación múltiple permite optimizar la eficacia económica. Por consiguiente, cualquier capital productivo también tiene que contar con capital financiero, tan sólo para garantizar el valorización del primero.

Por lo tanto, una crítica adecuada del fenómeno de globalización tiene que partir de una sociedad que comprenda tanto al Estado y al mercado como al capital financiero y productivo como partes integrantes necesarias de la producción capitalista. Además, el capital financiero no es pura ficción. Aunque para efectuar el comercio mundial se requiera tan sólo una pequeña participación del 2 al 5% de las sumas de dinero transferidas todos los días, esto no significa que el monto restante sea capital meramente ficticio. También aquí siguen existiendo, como en el caso de las acciones, títulos jurídicos sobre capital existente o, como en el caso de los intereses, préstamos en forma de dinero para futuras creaciones de capital. La transformación de valores producidos en capital financiero sigue siendo a la vez requisito inmanente y coerción estructural de una reproducción capitalista dinámica del capital productivo que necesita financiamientos para ser cada vez más productivo y que tiene que ser cada vez más productivo para asegurar tales financiamientos.

No se puede negar que exista un porcentaje meramente ficticio de capital basado en especulaciones a parte de este capital financiero. Este porcentaje se ha incrementado considerablemente en los últimos 25 años de globalismo neoliberal. Pero parece que esta fortuna imaginaria de dinero nominal es devaluada regularmente en tiempos de crisis, para después volver a acercarse a su valor real. En todo caso, ésto es lo que indican los fuertes colapsos de la bolsa de 1987 y el derrumbe de las cotizaciones después del año 2000.

Generalmente, es suficiente contemplar la situación objetivamente para relativizar la influencia de los mercados financieros globales que a menudo parece omnipotente. A pesar del incremento de las inversiones, no hay que perder de vista que el porcentaje de inversores extranjeros está por debajo del 10% en la mayoría de los países. Tampoco se ha podido comprobar empíricamente la suposición frecuentemente formulada según la cual los Estados nacionales ya perdieron la soberanía de intereses a los mercados financieros globales hace mucho tiempo. No obstante, no hay que infravalorar la presión que los grandes actores de los mercados financieros ejercen y pueden ejercer sobre las empresas y las políticas

social y económica. Por lo tanto, es necesario que los mercados financieros vuelvan a desempeñar en mayor medida su antiguo papel de mercados de financiamiento.

Resumamos el diagnóstico empírico hasta aquí. Se ve que el pronóstico de una globalidad cualitativamente nueva apenas se puede sostener empíricamente. La globalización no es un proceso integral que abarque al mundo entero, sino que es más bien la expresión contradictoria de un globalismo neoliberal, caracterizado por procesos simultáneos de integración y fragmentación. Por lo tanto, la integración económica de la globalización, tantas veces evocada, se limita en el fondo a los Estados de la OCDE. En este espacio, se efectúa más de la mitad de las transacciones económicas globales y la mayor parte del comercio intra-industrial. Por ejemplo, entre 1980 y 1999, el porcentaje del comercio bilateral entre los países industrializados creció del 45% al 49%. Aquí es que también se efectúa cerca del 80% de todas las inversiones directas y que se mueven montos de mil millones de las especulaciones financieras.

Esta concentración en los Estados con el perfil de la OCDE tampoco es un fenómeno históricamente nuevo, sino que en términos cuantitativos es el mismo fenómeno de internacionalización económica que ya se observaba en el siglo XIX. Lo que hoy en día se denomina globalización, en el fondo es algo totalmente diferente, a saber una creciente regionalización económica. Sus centros de gravitación son las tres zonas económicas por Japón, estrechamente entrelazado con Asia del Sudeste, la Unión Europea, es decir Europa Occidental con los países de Europa Oriental y África del Norte, y en último lugar los Estados Unidos que se concentran primordialmente en América Latina y en el espacio pacífico.

Esta tripolaridad del comercio exterior también se denomina triade del mercado mundial. Ésta se encuentra nuevamente en auge desde los tiempos de la globalización. Mientras que el comercio intrarregional aún se elevaba al 30% en los años 1950 y al 40% en 1980, en el año 2000 ya se situaba por el 49,2% de las exportaciones mundiales. En la propia triade, los espacios económicos determinantes son Norteamérica y la UE. En el año 2000, representaban casi dos tercios del rendimiento económico mundial y el 87% de las inversiones extranjeras directas. Desde el punto de vista del comercio exterior, por ejemplo, la globalización en Europa no es mucho más que la creciente integración de las economías nacionales europeas. De este modo, la participación relativa de Europa en las exportaciones fuera de Europa disminuyó del 19,1% al 11,6% entre 1980 y 1998.

Independientemente de la evaluación de estas tendencias, generalmente hay que esperar su masivo incremento. A la fecha, tan sólo el 15% del comercio mundial se efectúa entre diferentes continentes. Los esfuerzos para lograr la constitución del ALCA (véase 2.5) o la ampliación de la Unión Europea son claros indicios de que este porcentaje en vez de aumentar seguirá disminuyendo.

Fuera de la OCDE, la globalización está perdiendo fuerza rápidamente. Mientras que en la segunda mitad del siglo XX, Japón y los países asiáticos emergentes doblaron su participación de exportaciones en el mercado mundial, llegando casi al 30%, la participación de América Latina se ha reducido en la mitad al 6%, y el porcentaje de África incluso ha disminuido del 7% al 2%.

En este desarrollo, está creciendo la discrepancia entre los países en vías de desarrollo. Tan sólo 13 países “tercermundistas” (*3 países en América Latina y 10 países en Asia del Este y del Sudeste*) se convirtieron en así llamados países emergentes y alcanzaron una cierta posición en el mercado mundial en los años 1990, que hasta la fecha han podido defender bastante. En 1977, antes del inicio del globalismo neoliberal, aún eran 19 países. Esta concentración vale de igual manera para las inversiones directas. El 90% de todas las inversiones directas fuera de la OCDE es efectuado actualmente por alrededor de 20 Estados con alto crecimiento demográfico y altas tasas de población. A finales de los años 1990, África recibía solamente un uno por ciento de las inversiones extranjeras directas.

Los países que actualmente gozan de la mejor situación económica son los “tigres de Asia Oriental”, es decir Hongkong, Singapur, Taiwán, Corea del Sur y últimamente también China. Estos países han logrado iniciar una industrialización atrasada, mediante una integración inteligente en el mercado mundial en la cual se ha combinado una alta productividad con bajos costos sociales y salariales. Por el otro lado está el grupo de los países más pobres del mundo del cual forman parte numerosos países africanos y países como Nepal o Bangla Desh. La participación en el mercado de los 49 países más pobres del mundo disminuyó del 3,2% al 0,5% entre 1950 y 2000. En este contexto, incluso se predice un desacoplamiento forzoso del mercado mundial a través del cual ya no se requiere al “resto”, es decir África subsahariana, grandes partes de Asia Central y del Sur y de América Latina. Estas regiones perderían su interés como mercado y como proveedor desde la perspectiva del mercado mundial y caerían en el nuevo olvido.

No obstante, estas teorías no toman en consideración que capital de una dimensión dramática sigue fluyendo hacia el Norte, como consecuencia del endeudamiento. Estas “venas abiertas” del Sur se ha incrementado más durante los últimos 20 años de globalismo neoliberal. Las deudas del “tercer mundo” aumentaron del 0,3% del PSG en el año 1970 al 2,7% en el año 1985, y siguieron aumentando hasta llegar al 3,6% en el año 1998. El incremento del endeudamiento se puede describir de manera aún más drástica al relacionarla no con la producción mundial total sino con los ingresos mundiales. En 1970, las deudas pendientes de los países en vías de desarrollo superaban el promedio del PSG per cápita por doce veces, pero en 1998 ya por 214 veces. En total, estas deudas crecieron hasta llegar a 2 billones de dólares estadounidenses en 2001.

Además, al contemplar los flujos comerciales internacionales solamente desde el punto de vista monetario, obtenemos una imagen equivocada de la participación real del “tercer mundo” en el comercio mundial. Al medir las exportaciones de los países en vías de desarrollo según su volumen, por ejemplo en toneladas, veremos con sorpresa que varios de los países supuestamente afectados por el desacoplamiento en los últimos años ha producido y exportado más que nunca antes. Pero al mismo tiempo, ha recibido menos equivalentes para estas exportaciones, han caído los precios de sus exportaciones (*de materias primas*), y/o los precios de las importaciones industriales provenientes de países capitalistas desarrollados han subido de manera exorbitante en el mismo periodo de tiempo. Al principio de los años 90, los países en vías de desarrollo tenían que aumentar la cantidad de sus bienes exportados en un 28% para poder financiar la misma cantidad de exportaciones como en 1980. En el caso de África, incluso se trataba del 37% (*UNCTAD 1993*).

Por tanto, las estructuras de precios determinadas por el bazar global siguen entrenando la transferencia de valores hacia el Norte. En este contexto, las posiciones de mayor importancia estratégica del comercio con materias primas ya se han trasladado de la producción al refinamiento y comercialización, es decir a los mercados de consumidores del “primer mundo”. Estos mercados poseen un fuerte poder y están altamente protegidos. Tampoco las liberalizaciones de la OMC, la Organización Mundial de Comercio, han podido eliminar hasta hoy estos impedimentos estructurales para el desarrollo del “tercer mundo”.

El mejor ejemplo de estas evoluciones es el estancamiento de las negociaciones agrarias de la conferencia ministerial de la OMS en Cancún en 2003 y Hongkong 2005, negociaciones importantes para el Sur, desde el punto de vista de la estrategia económica. Dentro de la OCDE, se sigue insistiendo excesivamente en el proteccionismo y la política de subvenciones. Además, debido a la liberalización en los países subdesarrollados, los mercados locales se ven inundados por alimentos subvencionados provenientes de los países industrializados cuya competitividad tiene consecuencias fatales para la agricultura local. Se debe constatar que también en el comercio mundial existen dos varas de medir. A menudo, las liberalizaciones se limitan a los sectores que concedan ventajas competitivas a la OCDE (altas tecnologías, industria, servicios, GATS etc.). En cambio, la protección se permite donde se temen desventajas frente a los países en vías de desarrollo (*sector agrario, derechos de propiedad intelectual, TRIPS etc.*). Por decirlo en otras palabras: También en el comercio mundial, no se puede hablar en lo más mínimo de globalización o liberalización (*véase 14.2*).

No necesitamos más ejemplos para ver claramente que el cambio estructural mediante el globalismo neoliberal en el mundo entero no es de ninguna manera la expresión de una nueva globalidad. Por un lado, la suposición central de la movilidad internacional y el radio de acción ilimitado del capital no se puede sostener

totalmente, ni empíricamente, ni analíticamente. Por el otro lado, son menos los desarrollos globales que más bien los procesos de regionalizaciones centrípetas y diferenciaciones centrífugas los que marcan los contornos del nuevo orden (*económico*) mundial que se va creando.

La única interpretación inequívoca y acertada del término de globalización reside en su versión más simplificada. Después del derrumbe del socialismo, el capitalismo es global porque está presente en todas partes. Se establece como sistema universal de la regulación económica, basado en la propiedad privada de medios de producción, dirigido por mercados y precios, completado por condiciones políticas más o menos amplias e intervenciones de política económica. Por el momento, no existe ningún contra-modelo real. En este sentido, el capitalismo existe en los Estados Unidos igual que en Polonia, en Brasil, Francia y Singapur, en Alemania como en Ruanda. La globalidad en este sentido se refiere al grado de difusión del capitalismo. Éste último efectivamente es universal.

Por supuesto, esta crítica de la tesis de globalización no pretende negar desde un principio los nuevos procesos de integración económica, tanto como una nueva dinámica del mercado mundial capitalista. No es nada invisible que el comercio mundial influya cada vez más en muchos Estados nacionales. Pero esto todavía no explica por qué se pretende explicar el funcionamiento del sistema mundial actual con la dinámica de una menor parte de sus actividades. Tampoco es suficiente señalar las tendencias innovadoras y cualitativamente nuevas. El desarrollo capitalista no es un proceso lineal de la eterna renovación, la “destrucción creativa” permanente en el sentido del economista austriaco Joseph Schumpeter. Por lo contrario, posee una dinámica mucho más contradictoria dentro de la cual sectores establecidos aún disponen de una fuerza de insistencia y un potencial de diseño considerables. El nuevo esquema principal de la internacionalización capitalista no es una globalización en el sentido de un entrelazamiento mundial, sino procesos simultáneos de integración, fragmentación y re-regionalización con una influencia cada vez más asimétrica de la triade, en desperdicio de grandes partes del Sur. Un análisis de estos cambios estructurales mundiales tendría que contemplar en mayor medida las repercusiones concretas de la internacionalización sobre países y regiones individuales.

Ante este trasfondo, se ve que muchos de los comentarios algo alarmistas en el debate sobre la globalización contemplan solamente indicadores y/o lapsos muy cortos de tiempo, o que no consideran para nada los hechos empíricos. Por lo tanto, la mayoría de los intentos de encerrar los complejos procesos de la globalización en un solo esquema explicativo a través de una globalidad construida teóricamente, desembocan en la esotérica y contribuyen más a confundirnos que a aclarar los desarrollos actuales.

4.4 LA CORTEZA BLANDA DE LA GLOBALIZACIÓN: ¿GLOBALIDAD POLÍTICA MEDIANTE GOBERNANZA GLOBAL?

Según la doctrina de la globalización, los actores económicos se elevan al espacio global y entran en acción en el mundo entero, mientras que el Estado y su potencial de manejo se quedan pegados a su territorio. En este proceso, la política y la economía se separan automáticamente. Como se ve, el Estado nacional como unidad básica de la economía política se cuestiona masivamente.

Dentro del debate sobre la globalización, se sacan dos conclusiones de esta supuesta erosión del Estado nacional que tienen una difusión relativamente alta en sus diferentes interpretaciones. Por un lado se pronostica que el Estado se transformará cada vez más de un “Estado nacional de seguridad” en un “Estado nacional de competencia” (*Cerny 1995*). Esto significa que los valores predominantes pasarán a ser individualismo, diferencia y libertad ilimitada de mercado, en vez de normalización burocrática, estandarización e igualdad. Como consecuencia del proceso de globalización, el Estado ha perdido una parte sustancial de sus instrumentos intervencionistas. Por lo tanto, el aseguramiento de las colocaciones económicas, es decir la creación de condiciones óptimas para aprovechar el capital internacional en la competencia interestatal, se convierte en doctrina política predominante. Las consecuencias serán la reducción de los seguros sociales, la agudización de procesos de división dentro de la sociedad y la renuncia a estrategias de integración sociopolíticas.

En principio, este nuevo Estado de competencia tiene que ejercer dos funciones. Por una parte tiene que transmitir hacia el interior la supuesta presión de globalización, expresada a menudo como presión competitiva. Por lo general, lo logra mediante medidas de ajuste estructural y recortes en el sistema social. Por otra parte, se convierte en asistente de condiciones externas del mercado mundial, es decir que construye una infraestructura orientada hacia el mercado mundial y la oferta que pretende “entrenar” la economía para el siglo XXI. Por decirlo en otras palabras: El Estado de competencia desempeña un papel de mediador entre mercados globales y condiciones locales de producción, pero ya no actúa con medidas keynesianas como el Estado de seguridad que optaba por influir en la demanda mediante políticas fiscales y monetarias. Más bien adopta medidas basadas en el ajuste de las políticas del mercado laboral y de la demanda.

La segunda conclusión que sacamos de esta erosión del Estado nacional es la exigencia de volver a crear el identificado déficit económico de regulación donde parece haberse perdido, a saber a nivel global. Hay que darle la forma de un gobierno global, orientado hacia el refuerzo de instituciones internacionales y transnacionales, conocido en la opinión pública actualmente bajo el paradigma Global Governance, gobernanza global.

A continuación, se examinarán estas implicaciones centrales de la teoría de la globalización. Empezaremos con la transformación del Estado nacional de seguridad en un Estado nacional de competencia y la erosión del Estado nacional. Esta tesis tampoco resiste un análisis analítico. Al recapitular la historia más reciente de los Estados capitalistas más desarrollados, salta a la vista que estos Estados ejercían generalmente las dos funciones. En su función de Estado de seguridad, intentaban mejorar las condiciones nacionales de la valorización de capital, de manera integrativa o represiva, dependiendo de la situación. En su función de Estado de competencia, intentaban optimizar las tendencias de expansión inherentes al capitalismo, de manera agresiva o cooperativa/corporatista. Por lo tanto, se sigue sin saber si realmente se está modificando la función de la política estatal, como se suele afirmar.

Parece ser más bien que los Estados nacionales individuales no sólo ahora se transforman en Estados de competencia, sino que ellos mismos condicionan un aumento de la competencia internacional, ya que una de sus funciones siempre fue la del Estado de competencia. Se puede decir en otras palabras que la globalización no es ni un fatalismo, ni solamente un automatismo económico del capitalismo, sino un proyecto político de los países fundadores de la OCDE.

Mientras que en este debate, el Estado aún requiere una integración social para la valorización del capital, aunque sea más selectiva y segmentada, para legitimarse, lo cual se puede suponer al menos en el caso de los Estados capitalistas desarrollados, el Estado nacional seguirá siendo Estado de seguridad. Si una polarización y una marginación social de grupos excluidos cada vez más grandes hace indispensable el incremento de la represión estatal para mantener la seguridad en el interior, esto no cuestiona el concepto y la función del Estado nacional de seguridad, sino que le corresponde en el sentido propio de la palabra. El Estado capitalista desarrollado seguirá siendo a la vez Estado de seguridad y Estado de competencia.

La supuesta erosión del Estado nacional también tiene que ser evaluada de manera ambivalente. La historia del capitalismo desarrollado siempre fue a la vez la historia entre Estados y mercado mundial. Si no se adaptan espacios económicos adecuados, correspondiendo por lo general a fronteras nacionales, no se puede llegar a un despliegue coherente de fuerzas productivas. Recién cuando este despliegue se encuentre en un estadio avanzado en el respectivo lugar, el entrelazamiento de los respectivos espacios económicos será beneficioso para todas las partes. Por lo tanto, el capital y el Estado nacional se encontraban en una relación dialéctica y no en un proceso en el que una parte anulara la otra. En otras palabras: El Estado ni es un actor neutral situado por arriba del sistema de economía de mercado, influyendo arbitrariamente en él con sus fuerzas políticas, ni está expuesto a las condiciones de valorización de capital en el mercado mundial como si fueran fuerzas de la naturaleza.

Varios puntos parecen señalar que el Estado seguirá siendo el principal centro de gravitación de la política. Aunque se observe una creciente erosión de la regulación estatal, no se excluye que esta pérdida se compense ampliamente por la explotación de otros niveles y dimensiones políticos. De este modo, la capacidad de manejo estatal incluso puede ser ampliada al limitar la soberanía del Estado nacional con un proceso de integración, como por ejemplo en la Unión Europea. Es posible si las responsabilidades se transfieren a instancias superiores que a su vez garantizan o incluso amplían el mantenimiento del grado de regulación ya alcanzado. También los logros de bienestar que se alcanzan en procesos de integración económica mediante la reducción de barreras comerciales, diferencias en las tasas de cambio etc. podrían agrandar el margen de distribución entre asalariados y patrones y entre Estado y economía, sobrecompensando así las pérdidas de soberanía anteriormente sufridas. Obviamente, todos estos escenarios son opciones de diseño de Estado nacional meramente potenciales y no automáticas. De cualquier modo, destacan el hecho de que una pérdida de la soberanía del Estado nacional no automáticamente debilita la fuerza de regulación nacional.

Esta argumentación, hasta ahora principalmente acertada para la Unión Europea, desde el punto de vista empírico, es precisamente la que mantienen los partidarios de la gobernanza global, aplicándola al mundo entero. De este modo, la gobernanza global se describe con términos como “política estructural global”, “política de orden mundial”, “política interior mundial” etc. El objetivo de estos conceptos consiste en compensar la supuesta pérdida del manejo del Estado nacional por una parte, y solucionar problemas globales de manera eficaz, por otra parte, mediante redes transfronterizas de actores estatales y privados.

También los objetivos políticos de la gobernanza global se rigen plenamente por los principios normativos de la OCDE. Se suelen mencionar cuatro metas de la gobernanza al hablar de “buena gobernanza”. Después de la Segunda Guerra Mundial, estos objetivos se convirtieron en bien común universal, en el marco de un proceso histórico: seguridad, identidad, legitimación y bienestar. Se pretende alcanzar estas metas mediante una arquitectura política mundial basada en “cinco pilares estables”: un reglamento de comercio mundial que contenga estándares ambientales, laborales y sociales, un reglamento internacional de competencia, un reglamento financiero y monetario mundial, un reglamento social mundial y un reglamento ambiental mundial. Estas ideas son consideradas estrictas y a la vez deseables dentro de la tesis de globalización, ya que todos quieren una buena gobernanza contra toda la miseria existente en el mundo. Sin embargo, no son ni muy nuevas ni originales.

Una vez más, es suficiente recurrir al pasado para crear escepticismo. Las cuatro metas de la buena gobernanza no son el bien común universalmente impuesto por los Estados fundadores de la OCDE. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la

exigencia de grupos civiles de integrar también a la población negra en el Estado de bienestar, provocó fuertes enfrentamientos dentro del sistema político a partir de los años 1950. Hasta la fecha, los emigrantes gozan solamente de manera muy limitada de las cuatro metas de la buena gobernanza en la mayoría de los Estados de la OCDE, incluso si han nacido y se han criado en ellos. Además, después de la Segunda Guerra Mundial, la política de seguridad de la OCDE tampoco encontró el pleno consenso social. Hay que recordar tan sólo las protestas contra la guerra de Vietnam, contra el “doble acuerdo” de la OTAN en los años 1980 o contra la última guerra de Irak.

Pero la historia también nos recuerda que ya hubo una época en la que los conceptos de gobernanza global eran sumamente exitosos, a saber desde finales de los años 1960. Servían para exigir un nuevo orden económico mundial para el que se pretendía construir los instrumentos necesarios mediante organizaciones mundiales democráticamente constituidas, para promover una modificación de las estructuras económicas globales. En aquel entonces, el objetivo consistía en iniciar un cambio estructural global que aumentara las oportunidades de desarrollo del Sur. Como esto hubiera presupuesto un cambio drástico de las estructuras de producción y de consumo existentes de los países de la OCDE y éstos además hubieran perdido soberanía internacional, el Norte no apoyaba el concepto. Como se sabe, este cambio no se pudo realizar por razones políticas y económicas. Pero el fracaso de este importante intento de gobernanza global apenas se analiza en el debate actual.

Esta interpretación errónea de la historia es uno de varios puntos que demuestran cuál es el principal déficit de las diferentes posiciones de gobernanza global. Radica en que estas posiciones ignoran sistemáticamente todas las formas de constelaciones y asimetrías de poder. Por ejemplo, a la fecha muchas instituciones internacionales sirven más bien para transformar y compensar la política de unos pocos Estados de la OCDE que para manifestar una soberanía política global. Se ve más claramente en organizaciones sin constitución democrática como en el FMI y el Banco Mundial. En estas organizaciones es común comprar votos, bajo el lema “One dollar – One vote”. Mientras que los ricos Estados Unidos tienen incluso una minoría de votos para bloquear en importantes procesos de decisión dentro de organizaciones financieras internacionales, la influencia de los países subdesarrollados siguió disminuyendo en las últimas décadas. Según datos del PNUD, el programa de desarrollo de Naciones Unidas, el porcentaje de votos básicos, es decir votos concedidos según el país y no según el capital pagado, ha disminuido del 12% al 2% en la actualidad. Pero también en las organizaciones internacionales con constitución democrática, en las que se aplica el principio “un país, un voto”, no se perciben realmente procesos de participación democrática.

El mejor ejemplo que lo confirma es la OMC. En la OMC, cada país tiene un voto. Pero los preparativos de la ronda de Doha en Cancún en 2003 tuvieron lugar

principalmente entre los países más importantes de la OCDE, en el marco de así llamadas negociaciones “Green-Room”, es decir en procesos informales, exclusivos y poco democráticos y transparentes. Además, sobre todo los países más pobres apenas disponen de las competencias y las capacidades de representar efectivamente sus intereses dentro de negociaciones sumamente complejas como en las rondas de la OMC. Las reglamentaciones internacionales son tan deficitarias que no garantizan a los países económicamente más débiles un verdadero poder de imponerse frente a los Estados fuertes. Aunque en algún momento se impusieran, sería muy improbable una victoria de la fuerza del derecho internacional ante el derecho del más fuerte.

Por lo tanto, se puede sacar la siguiente conclusión: Ni la teoría de la erosión del Estado nacional ni las esperanzas de incrementar la soberanía de la política internacional mediante la gobernanza global corresponden a las evoluciones actuales del sistema mundial. No existe automáticamente una contradicción entre el gobierno nacional e internacional. Estados influyentes que sufren una erosión de su potencial de regulación en sectores tradicionales de su política económica, pueden compensar estas pérdidas por un lado a través de la política internacional. Por el otro lado, ésta es precisamente la causa por la cual la creciente influencia de organizaciones internacionales no implica automáticamente una pérdida de la soberanía nacional y una globalización de la política. Las líneas globales de conflictos se van mezclando, y por consiguiente, los déficit reales de regulación no se encuentran entre la economía mundial y los Estados nacionales, sino entre Estados nacionales, regiones y empresas económicamente fuertes y económicamente débiles.

Las consecuencias de esta conclusión saltan a la vista. Si el sistema de gobernanza global se limita a exigir más poder mediante el traslado de la política y la regulación de instituciones territoriales y de constitución democrática a instituciones altamente independientes de un determinado lugar donde los diferentes actores globales, por ejemplo organizaciones internacionales, empresas transnacionales y organizaciones no gubernamentales, negocian dentro de redes globales y regímenes internacionales, supuestamente como partes iguales y con los mismos derechos, y donde ejercen una política global, entonces constituye simplemente un llamamiento a la desdemocratización de la gobernanza transnacional y la política internacional.

Pero ni siquiera las exigencias de una regulación global que problematizan las mencionadas asimetrías de poder y entre el Norte y el Sur, son teóricamente consistentes. Un ejemplo que lo demuestra son las posiciones relativamente populares de Susan George, la vicepresidenta de ATTAC Francia. Aboga por un “contrato planetario” que se encargue de las problemáticas globales, que llene el vacío institucional provocado por organizaciones según ella desacreditadas como el Banco Mundial o el FMI, y a través del cual por fin se logre reducir la brecha entre el Norte y el Sur. Es decir que también este concepto presupone que al globalismo neoliberal

del capital le sigue una globalización de la política buena y justa que civiliza al capitalismo mediante una “estrategia keynesiana globalizada”, liberando de paso al keynesianismo de su horizonte limitado al Estado nacional (*George 2004*).

Contrariamente a la mayoría de los conceptos de gobernanza global, George concede en su teoría una posición más importante al “tercer mundo”, lo cual la distingue considerablemente. No obstante, ella tampoco llega a definir quién tendrá el poder de imponerse cuando la política se traslade al espacio global, cuál es el carácter del nuevo marco de referencias de la regulación global y quién lo define para garantizar la política global exigida y la justicia social, si es posible, con legitimación democrática. En otras palabras: Se critican fuertemente las condiciones concretas de distribución de poder a nivel internacional, pero a la hora de plantear contrapropuestas políticas, estas condiciones no se integran en el análisis. De este modo, también George se inscribe en el idealismo poco consistente de los teóricos de la gobernanza global.

Esta crítica se aplica de igual manera al enfoque de “de-globalización” que recomienda a los países del tercer mundo volver a concentrarse más en la producción y el desarrollo locales y disminuir sus cuotas de exportación, sin aislarse totalmente del mercado mundial. Una tal política se pretende integrar institucionalmente en un sistema internacional con una organización descentralizada que deje mucho espacio para márgenes de diseño nacionales y locales y en el que la sociedad civil asuma importantes funciones de control (*Walden 2002*). Es cierto que estas exigencias de política de desarrollo no son nuevos, ya que fueron retomadas de las antiguas teorías de dependencia. Pero son originales en la medida en que se revitaliza bajo otro nombre un concepto de desarrollo que muchas personas siguen considerando útil. El problema no es tanto que la realidad haya negado la validez del concepto, sino más bien que el discurso neoliberal e intereses específicos de poder lo han demontado. Por tanto, el término de “de-globalización” no es nada inútil.

Sin embargo, el concepto tiene el mismo defecto analítico que las estrategias anteriores de la teoría de dependencia o los defectos de las visiones actuales sobre “contratos planetarios” o gobernanza global. La globalización neoliberal se comprende solamente como proyecto económico, dejando de lado completamente el ángulo político. De esta manera, no se analizan intereses reales de actores y constelaciones de poder. Esto a su vez dificulta encontrar repuestas a la pregunta por los propios actores locales para una política de des-globalización y por sus oportunidades de implementación y de las estrategias correspondientes.

Por ende, mientras las posiciones de gobernanza global no abandonen su inconsistencia teórica de exigir empáticamente una forma de participación lo más global posible y en el fondo promocionar la reducción de democracia con sus propuestas, contribuyen menos al control que mucho más al refuerzo del globalismo neoliberal.

Por tanto, si la gobernanza global realmente quiere corresponder a su exigencia, a la fecha tiene que contestar sobre todo una pregunta: ¿Cómo es posible crear instituciones y reglas políticas a través de las cuales la población pueda hacer responsables democráticamente a organizaciones privadas (*internacionales*) de su actuación, y a través de las cuales se les conceda una participación discursiva a todos los afectados por la actuación de dichas organizaciones? Mientras el debate no presente propuestas practicables en este ámbito, a sus protagonistas se les seguirá reprochando justificadamente que constituyan un vínculo específicamente socialdemócrata al neoliberalismo que en el peor de los casos contribuye a la modernización del neoliberalismo.

Por consiguiente, el análisis y el diseño de la política tendrían que contemplar en mayor medida los procesos concretos, vinculados a un territorio y un emplazamiento, midiendo así las condiciones existentes en el espacio abstracto de relaciones económicas globales, en vez de elevarse al espacio global o virtual. Quien contemple solamente un lado, es decir o la colocación local o el mercado global, se vuelve ciego tanto teóricamente como conceptualmente.

4.5 DEL ANÁLISIS CRÍTICO AL OPORTUNISMO POLÍTICO O ¿“VIVA LA GLOBALIZACIÓN”?

Resumamos: la tesis de globalización reúne sus argumentos principalmente de fenómenos visibles y superficiales y se basa en una interpretación exagerada de tendencias reales. El concepto contiene un gran déficit analítico, con lo cual parece que se trata más bien de una construcción ideológica de un concepto neoliberal de globalización que en forma modificada se presenta como crítica.

Pero precisamente cuando la tesis de globalización se disfrazaba de crítica de capitalismo, hay que negarla. Sus exageraciones a veces casi históricas tienen también repercusiones concretas en la formación de teorías y en la práctica política, como ya se ve tan sólo en las reflexiones actuales sobre el futuro del Estado nacional. Mientras los desarrollos dentro de las sociedades sean impuestas o dominadas en primer lugar por coerciones estructurales externas, el Estado nacional de hecho pierde su responsabilidad política. Como consecuencia, parece lógico que reducciones salariales y recortes en el así llamado “acervo social” de los asalariados se justifiquen mediante coerciones económicas.

De esta manera se desvía la atención del hecho de que dentro de los campos de actuación estatal, el trato preferencial de los ajustes estructurales orientados hacia la competencia no sea un proceso externo, sino el resultado de un proceso de decisión interno, por ende políticamente diseñable, cuyos actores se encuentran en el propio país. La referencia a fuerzas de mercado oscuras e incontrolables liberadas por la globalización desvía la atención de los defectos de la propia política. De este modo, es fácil explicar (*e idealizar*) el fracaso estatal o soluciones políticas poco populares o injustas como resultado del capitalismo internacional, sin tener que mencionar

alternativas concretas de actuación. La lucha contra el mal global nos recordaría demasiado a Don Quijote, dado que, si el neoliberalismo sigue un principio que se mueve fuera de cualquier contexto político, lógicamente es imposible combatirlo con medios políticos. Por tanto, en el mejor de todos los casos se trata de limitarse a denunciar el mal neoliberal y acomodarse en el rol de víctima frente a la victoria de la globalización, inalcanzada por las acciones políticas.

De esta manera, la tesis aparentemente crítica de globalización se convierte en un análisis oportunista que bloquea el nacimiento de teorías más profundas y condena a la parálisis política. Parece que también algunos de los que practican la crítica del capitalismo basándose en la globalización, se van dando cuenta de este fatalismo dentro de su concepto. Para salvarse, recurren a un concepto abstracto que por lo menos es lógico, ya que estricto, en el cual los contornos de los sujetos reales y tangibles de la actuación política se van perdiendo en las dimensiones internacionales. A menudo se evoca la ilusión de la sociedad civil (*véase capítulo 10*) o la imagen de la gobernanza global. Pero si la política y la distribución social también resultan de constelaciones internas de poder, no solamente existe un actor responsable tangible, sino que también hay afectados en los respectivos lugares que se pueden convertir en actores políticos de nuevas formas de acción y por consiguiente en un nuevo potencial de regulación. Aquí es que tiene que reanudar el análisis de la globalización que supere la comodidad de un oportunismo político y que empiece a desarrollar un nuevo concepto de política económica.

En este contexto pueden surgir aún sorpresas totalmente inesperadas, precisamente para los movimientos opuestos a la globalización. La política primordialmente unilateral del actual gobierno estadounidense y los profundos esfuerzos de integración en Europa complementan cada vez más la re-regionalización económica a principios del siglo XXI por una re-regionalización política que a la vez se presenta cada vez más como alternativa a la globalización. Las fuerzas destructivas del capitalismo global y la incapacidad de las elites políticas de dirigir mejor los procesos de integración económica, aumentan el atractivo de la re-regionalización, la individualidad etc., por ambos lados del atlántico. Pero al pensar en la re-regionalización, no hay que olvidar las experiencias de la crisis económica mundial desde finales de los años 1920. No hay que pensar solamente en el capitalismo civilizado y democrático en Europa desde los años 1950, sino que es preciso recordar también la primera mitad del siglo XX en la cual Europa inició dos guerras mundiales y en la cual se produjo un genocidio. El encanto de la re-regionalización se puede volver a convertir rápidamente en una tendencia nacionalista y llevar a la militarización de la política internacional, también en una dimensión europea. Así es posible que los críticos de la globalización que aún persiguen el objetivo de una política emancipatoria pronto tengan que abogar por y no en contra de la globalización y el próximo lema de las manifestaciones con respecto a acontecimientos globales sea “Viva la globalización”.

PIERRE BOURDIEU Y LA MISERIA DE LA GLOBALIZACIÓN

La frontera no es un hecho de espacio con efectos sociológicos,
sino un hecho sociológico que se forma en el espacio.

Georg Simmel

El sociólogo francés Bourdieu ha sido uno de los críticos más fuertes de la globalización en los últimos años. Con sus intervenciones tanto teóricas como políticas le proporcionó al movimiento antiglobalista no solo popularidad, sino también crítica sustancial. Para poder entender sus posiciones y su crítica en su contexto, es necesario conocer primero sus obras sociológicas.

Pierre Bourdieu, quien nació en 1930 en el sudoeste de Francia, estudió filosofía en la Ecole normale supérieure (*ENS*), una universidad elitista en París, junto con muchos intelectuales franceses importantes. Luego trabajó como asistente en la Facultad de Filosofía en Argelia, antes de empezar a enseñar en la Universidad de París, donde al final ocupaba una cátedra de sociología en el Collège de France. Falleció el 23 de enero de 2002.

Los primeros ensayos más reconocidos de Pierre Bourdieu, publicados en alemán, trataban de la sociologización de la percepción del arte. En estas obras, comenzó a discutirse el simbolismo de las formas. A finales de los años 80 le siguió en español "La distinción. Criterios y bases sociológicas del gusto", un análisis de los gustos culturales y de los mecanismos de diferenciación que están ligados a estos. Como ningún otro sociólogo anterior, Bourdieu demostró en qué medida las preferencias, las opiniones, los modales y otros atributos, normalmente atribuidos a determinaciones individuales y considerados rasgos característicos, están determinadas por medio del espacio social.

Al mismo tiempo demostró que en el mundo del arte y en el discurso sobre cultura

no se trata tanto de contenidos como de criterios de distinciones sociales. Distinción no solamente significa que existe una diferencia, sino que otros perciben esa diferencia y que la pueden catalogar. De este modo, la diferencia se convierte en diferenciación. Con estos conceptos de espacio social y de distinción, Bourdieu logró la irrupción a su popularidad actual.

En el “Homo Academicus” de 1984, Bourdieu concretó sus conclusiones ejemplarmente en un campo profesional específico, y de paso, además, echó un sermón a sus propios colegas: Aquí pudieron leer también los académicos críticos que no es tanto la búsqueda de la verdad sino más bien las obligaciones y las adhesiones sociales a sus espacios sociales las que los llevan a ser lo que son hoy en día. Con estos y otros ensayos, Bourdieu se hizo cada vez más conocido como analítico sensato de las elites sociales.

Con estas concepciones sociológicas, Bourdieu determinó varios conceptos y categorías en el contexto de las ciencias sociales. La más importante es seguramente la teoría del Hábito social, que desarrolló en su publicación “La distinción” (*Bourdieu 1988*).

Bourdieu entiende como hábito el juego de disposiciones adquiridas por experiencias sociales, que une los actores a su origen y a su historial. Así por medio del hábito social, quiere decir por medio de los estilos de vida y de las preferencias de gusto que están diferenciadas y determinadas por la propia pertenencia a una clase social, los actos individuales obtienen una estructura social. Al mismo tiempo, sirven como potencial creativo de organización de las posibilidades de actuación que no se pueden determinar por completo.

Dicho de manera metafórica: La pasión por las salchichas y la música popular o por la langosta y las sonatas de piano de Schubert no nace tanto del gusto individual, sino que está determinada más bien por el espacio social en conjunto, en el que la persona crece, se forma, encuentra sus primeras identificaciones y en el cual se delimita de otras personas. Pero al mismo tiempo, cada individuo que puede preferir las salchichas puede ser un apasionado de Schubert...

O para decirlo – también metafóricamente – con las palabras de Bourdieu: “Los hábitos son principios para generar diferentes prácticas que al mismo tiempo sirven para diferenciar – qué come el trabajador y sobre todo cómo lo come, qué deporte hace y cómo lo hace, qué opiniones políticas tiene y cómo las expresa, se diferencia sistemáticamente de las costumbres de consumo y de comportamiento de los empresarios industriales; estos diferentes esquemas y principios de clasificación también son principios de percepción y articulación, de varios gustos.” (*Bourdieu 1997a*). El análisis del hábito permite comprender más que las relaciones entre las diferencias. Permite entender cómo un actor social hace la diferenciación y cómo ésta es percibida, estimada y admitida por otros actores.

En esta definición de hábito trasluce lo que finalmente se extiende como hilo conductor de la teoría de Bourdieu: Ni concibe la conducta social como mecanismo de determinantes objetivas – y por tanto no se puede detectar objetivamente – como el estructuralismo, ni como diseño puramente subjetivo, como se representa de manera más radical en el existencialismo. Bourdieu más bien trata de lograr una síntesis de estas dos antípodas. Del estructuralismo extrae el pensamiento relacional, quiere decir que todo elemento social requiere la relación con otros elementos para estar capacitado de actuar socialmente. Sólo sobre esta base se desarrollan el sentido y las funciones para la actuación social de cada uno – y por lo tanto respectivamente la determinan. Del subjetivismo toma la idea de que cada realidad social es una realidad doble, porque la misma objetividad con la que nos parecemos encontrar, es interpretada y construida socialmente. Según esta idea también se puede influir en las estructuras con estas construcciones sociales.

Dicho de otra manera: Para Bourdieu, una sociedad nace de actores que la construyen, y los actores nacen de la sociedad que los construye. Así es que cada vez se volvieron más importantes para el análisis empírico de Bourdieu las diferentes prácticas sociales de los actores, con las cuales éstos interpretan las estructuras objetivas, actúan dentro de ellas, las reproducen o en ocasiones las cambian. Esta práctica social se desarrolla para Bourdieu en campos sociales. Habla de campos generales como la política, la escuela, la cultura, la economía, etcétera. Para él, los campos sociales son la arena donde se concentran las relaciones de poder entre los actores, quiere decir las arenas sociales donde los diferentes actores luchan por ventajas sociales y donde se determinan las relaciones de poder.

De esa manera, Bourdieu llama la atención hacia una característica básica de cada campo: la lucha. Para él, cada campo social está determinado por un grupo de actores que forman una `ortodoxia´ y que someten a los otros actores – a los que denomina heterodoxos o heréticos. La lucha permanente de estos diferentes actores crea una “situación dinámica” (*Bourdieu 1988*) de relaciones de poder en cada campo social – que finalmente refleja el desarrollo de la sociedad. Así es que las relaciones sociales para Bourdieu siempre se basan implícitamente en las diferencias sociales, que se expresan como jerarquías en relaciones asimétricas de poder. Las relaciones solidarias simétricas, que pretenden convivir por medio de la comunicación y compartir sus diferencias en vez de buscar un beneficio social, las ignora en gran parte.

Bourdieu dividió los recursos utilizados por los actores o grupos en esta lucha, en diversos tipos de capital. Estos tipos de capital están, fuera del capital económico (*bienes materiales*), el capital social (*redes familiares, de amistades, profesionales y otras relaciones*), el capital cultural (*conocimientos, títulos, arte, etcétera*) y el capital simbólico (*reputación, prestigio*).

La formación de la opinión política y la participación dependen, para él, por ejemplo fuertemente del capital cultural del hábito de la respectiva clase social, de la que proviene un individuo. En su teoría, tanto las formas institucionalizadas de la participación política (*como por ejemplo elecciones*) como también las disputas políticas relevantes en lo cotidiano y la distribución de opiniones políticas en el espectro de las posiciones conservadoras, liberales y progresivas, coinciden casi por completo con la localización de los actores sociales según su dotación en capital económico y cultural (*Bourdieu 1988*). Las personas no son críticas o actúan de manera crítica ante la sociedad porque aspiren a otras normas de justicia o alternativas políticas, sino porque proceden de un determinado espacio social.

Con conceptos como los del capital social y cultural, Bourdieu quiere poner en claro que en la lucha por la posición social de un individuo o de un grupo dentro de un campo social no se trata solamente de disposiciones de recursos materiales, sino también de relaciones sociales, de conocimientos y títulos o reputación. Tan importante como poseer un capital social, él considera la manera con la cual el individuo logre hacer convertible las diferentes formas de capital, es decir `cambiar´ un tipo de capital por otro. Un ejemplo clásico para una tal `convertibilidad de capitales´, es la cuestión cuán provechoso es para la carrera profesional vivir un tiempo en el extranjero y/o el aprender otro idioma.

En la descripción de la posesión y utilización de estas formas de capital, Bourdieu usa consecuentemente su propia síntesis teórica. Por ejemplo, las relaciones sociales que reflejan el capital social son difíciles de objetivizar porque dependen mucho de las actividades individuales del sujeto, es decir son incorporadas, son parte del individuo y no pueden ser transferidos a gusto.

Por ejemplo, es más difícil que uno le haga un favor a alguien que no le es simpático. Pero con conceptos como el del capital social, al mismo tiempo se destaca el propio carácter de las relaciones sociales, que para Bourdieu se pueden objetivizar. Por tanto, para Bourdieu el capital tiene la característica que se reproduce y que así crea un valor objetivo. Uno posiblemente le hace un favor a una persona que le es antipática, porque ésta dispone de una posición social que algún día le puede ser de beneficio social a uno mismo. Pero si realmente lo hago o no, es decir si prevalece mi antipatía, depende de mí, del individuo – así se me abre no una libertad absoluta, así como también una libertad limitada. Porque como la reproducción solamente es una tendencia probable del desarrollo social, también algunos actores se podrán oponer a esta tendencia – lo que puede llevar hasta a otra forma de reproducción social. Aunque me sea posible alejarme con mis actitudes de mi espacio social – es poco probable que uno se separe radicalmente. Aquí se cierra el círculo de Bourdieu del objetivismo y del subjetivismo.

Como el concepto de Bourdieu del procedimiento social presupone la desigualdad, también son repartidas de manera desigual las formas de capital y su

convertibilidad. Un hijo de trabajadores no posee los mismos recursos que un hijo de empresarios. Este último tiene la posibilidad de adquirir un capital cultural más alto por medio de su capital económico más grande (*por ejemplo por medio de un estudio en una costosa universidad elitista*), lo que nuevamente eleva sus posibilidades de obtener un capital social, y finalmente simbólico, más alto. De este modo, aunque en el Estado de bienestar ocurran nivelaciones económicas y sociales crecientes, se van reproduciendo sutil- pero continuamente las desigualdades existentes.

Frente al concepto general de la sociología contemporánea que muchas veces supone una destradicionalización social y estructural como una disolución de capas sociales y de clases de la sociedad industrial, que en forma de individualización, estetización o pluralización de estilos de vida desemboca en una Posmodernidad o Segunda Modernidad, Bourdieu elaboró las estrategias y los mecanismos culturales cotidianos y habituales que también en los tiempos del Estado de bienestar, del pleno empleo y de la educación de masas hizo un aporte para que las diferencias del poder social se conservaran y se consolidaran.

Estos mecanismos, Bourdieu los define en su totalidad como poder simbólico. Se refiere a todos los símbolos culturales y prácticas sociales que encarnan la función de distinción social y sin las cuales no se pueden describir las relaciones de poder constituidas: “El poder simbólico es un poder que existe en tal medida, en la que se logre reconocer, conseguir apreciación, es decir un poder (*económico, político, cultural u otro*), que tiene el poder de no dejarse reconocer en su carácter verdadero como poder, como violencia, como arbitrariedad. La vigencia real de este poder no se desarrolla en el nivel de la fuerza física, sino en el nivel del sentido y del reconocimiento.” (*Bourdieu 1997b: 82*).

No es solamente el capital económico, sino también y precisamente el capital cultural y social los que de esta manera sirven como poder simbólico para asegurar la legitimación del poder y del dominio. Por lo tanto, en las sociedades modernas la toma de poder y de la autoridad no se desarrolla por medio de la fuerza física, sino más bien por medio del poder simbólico. El dominio simbólico está presente en lo cotidiano, pero es invisible; es eficaz, pero no es físicamente doloroso – es, por así decirlo, ‘mágico’: Hoy en día no se le pega a un trabajador que trabaja menos de lo esperado, sino que simplemente recibe menos sueldo – o pierde su trabajo. Esta lógica a menudo hasta le parece legítima al trabajador, porque reconoce el dominio simbólico del superior o del empresario.

Después de estas reflexiones sobre las obras sociológicas de Pierre Bourdieu, dediquémonos ahora a su concepto de la globalización. Una aproximación principal respecto al tema la hizo en el libro “*La misère de monde*” presentado en 1993. Junto a un equipo de investigación de 18 personas, Bourdieu analizó aquí por primera vez los efectos sociales de la política neoliberal en Francia.

En esta publicación, se muestra mediante un conjunto de entrevistas comentadas en más de 800 páginas el sufrimiento social provocado por los efectos de la política neoliberal, describiéndose las necesidades, las adversidades y las ilusiones de miembros de diferentes niveles sociales. Bourdieu dibuja las realidades subjetivas y objetivas que se compenetran en un orden social lleno de promesas falsas, procesos de exclusión diarios e inseguridades materiales.

La “Miseria del mundo” por un lado sigue por completo la teoría seguida de las conclusiones de Bourdieu acerca del poder y del dominio simbólico. No es tanto una descripción de la pobreza económica y de las privaciones materiales, sino que informa más bien de la riqueza simbólica y más aún de las marginaciones, las exclusiones y enfrentamientos por medio del dominio simbólico. A la vez, la investigación no es ni la expresión de un reportaje social comprometido ni un informe científico desapasionado, sino que, según información propia, en la introducción sigue la indicación de Espinosa: “No se trata de compadecerse, ni de burlarse, ni de repudiar, sino de entender.” (*Bourdieu et al. 1999*).

Por el otro lado, Bourdieu por primera vez abandona la perspectiva del observador a favor del participante apasionado; trata de anular la separación entre la teoría y la práctica para así poder elaborar mejor las razones de la miseria del mundo. El libro documenta que la miseria del mundo justamente existe y se perpetúa porque sus suposiciones sociales y políticas, en lugar de ser tematizadas, son percibidas resignadamente como el rumbo aparentemente necesario de las cosas, que deja parecer cualquier cambio como ilusión. Cada renglón de este libro trata de ir en contra de este “efecto fatalista” (*ibidem*).

A continuación, Pierre Bourdieu se comprometió en invierno de 1995/96 directamente con el movimiento social francés. Frecuentemente aparece en público con ataques fuertes contra la globalización neoliberal. La selección de ensayos “Contrafuegos” que publicó en 1999 en español, recolecta sus críticas más importantes del neoliberalismo y trata de diseñar al mismo tiempo estrategias para combatirlo. En el fondo, se trata del primero de los ensayos políticos de Bourdieu.

Con estos ensayos políticos, Bourdieu empieza cada vez más abiertamente a tomar una perspectiva social teórica normativa – que antiguamente le era ajena. Interpreta la globalización neoliberal como discontinuidad histórica, que desencadena nuevamente las ‘fuerzas arcaicas del mercado’ en una revolución ‘conservadora’ o también ‘restaurativa’. Recurre así a un esquema histórico de interpretación del capitalismo, que fue determinado especialmente por el historiador económico Karl Polanyi (1989). Es decir que la expansión y la fricción del mercado no siguen simplemente leyes puramente económicas, sino que en primer lugar están influenciadas por disputas sociales y la política estatal. Por lo tanto, la globalización para Bourdieu no es un hecho inevitable, sino un mito construido y guiado por

intereses sociales – por eso consecuentemente se le puede controlar mediante movimientos sociales.

Pero entretanto, las leyes supuestamente indiscutibles del libre mercado según Bourdieu legitiman la regresión del bienestar público, de la `mano izquierda del Estado´ como él la llama (*Bourdieu 1999*). A través de procesos de una racionalización intensa y un creciente desempleo masivo, el derecho al trabajo al mismo tiempo va siendo cada vez más un privilegio. De esto resulta una disposición creciente de aceptar la degradación de las condiciones de trabajo y remuneración, una creciente presión competitiva en los puestos de trabajo como también un potencial decreciente de organización, movilización y solidaridad entre los trabajadores. Finalmente, la nueva precariedad del trabajo facilita al capital insertar nuevas estrategias de dominio y de explotación, como “tipo capitalismo de carnívoros” (*Bourdieu 1999*), que ayuda a reiterar la validez de la ley darwinista de supervivencia del más fuerte.

Según Bourdieu, la globalización, por medio de `inculcaciones simbólicas´ de intelectuales, periodistas y empresarios, es presentada como una necesidad inevitable, que no permite regulación alguna sino solamente la adaptación. Especialmente los medios de comunicación son para él un cómplice pasivo en esta `aflicción neoliberal´. Las obligaciones económicas y la situación competitiva del campo periodístico requieren en su opinión una concentración en `descubrimientos´ espectaculares en vez de la documentación de estructuras y mecanismos invisibles. Bajo la `primacía de lo visible´, se ofrece entretención en vez de información, la polémica parece ser más ventajosa que la dialéctica y seduce a `simplificaciones demagógicas´.

Los medios de comunicación producen así una perspectiva cínica de una política, que se empieza a distanciar cada vez más de lo público y que se interpreta como asunto único de profesionales y tecnócratas. En lugar de mostrar contextos sociales complejos, se presenta solamente una realidad compuesta de instantáneas, una realidad atomizada y atomizante que está sacada de todo contexto. Las personas por eso se sienten inseguras y se resignan, es decir que se retiran en vez de rebelarse u oponerse. Para Bourdieu, los medios de comunicación, sobre todo la televisión, presentan un factor de despolitización que conlleva que los procesos como el de la globalización neoliberal no se problematicen más fuertemente en público. La `rumia´ de conceptos y temas no diferenciados lleva a que por ejemplo las políticas como el recorte de las prestaciones sociales sean consideradas inevitables. La protesta contra la ignorancia, el dominio simbólico del neoliberalismo y de sus portadores como los medios de comunicación que ya había empezado en “La miseria del mundo” se vuelve el tema central de las actividades de Bourdieu (*Bourdieu 1997c*).

La consecuencia de estos análisis según Bourdieu es el llamamiento de quitarle la máscara al mito de la globalización, de dejar claro que los recortes sociales

neoliberales no obedecen a ninguna fatalidad, sino que reflejan intereses creados. Por consiguiente, Bourdieu invita a protestar. Su programa de una política emancipadora se basa en tres principios centrales: Basta de particularismos nacionales o bien nacionalistas, basta de pensamientos dirigidos siempre a la armonía y basta de fatalismo económico del neoliberalismo (*Bourdieu 1999*).

Como meta política, aboga por una alianza entre sindicatos y movimientos de la base, en la cual tendrían que colaborar una `Confederación de Sindicatos Europeos` con representantes de grupos marginados como emigrantes y el movimiento de desempleados. Porque, en su opinión, solamente una alianza coordinada y actuando a nivel transnacional está en condiciones de enfrentar empresas que trabajan a nivel transnacional. Diciéndolo con las categorías sociológicas de Bourdieu: Esta alianza tendría que, por así decirlo, dirigir la lucha contra el dominio simbólico del neoliberalismo en el nuevo campo de poder global que se está estableciendo.

En concreto, Bourdieu abogaba por un proceso de integración europea que no siguiera el Tratado de Maastricht, que está centrado en las leyes del mercado, o bien adaptado al modelo del antiguo jefe del Banco Central alemán, Tietmayer. Según Bourdieu, Tietmayer quiso crear una Europa política-monetaria favorable para el Banco Central Europeo, sobre la base de un fatalismo que se podría describir como determinista. Ahora, llamando las cosas por su nombre, una Europa para el Banco Central en vez de un Banco Central para Europa. En cambio, Bourdieu aboga por una Europa social y democrática, y evoca en especial la seguridad social, los derechos humanos, la protección de los trabajadores, el derecho de emigrar, la limitación del tiempo laboral a 35 horas, etcétera (*Bourdieu 1999*).

Para alcanzar estas metas, Bourdieu les asigna un rol importante a los intelectuales críticos: Porque, para él, ellos tienen que facilitar las armas simbólicas con las cuales se debe armar la lucha contra el neoliberalismo. Estas armas son por un lado la deconstrucción de conceptos como la globalización, la flexibilidad, la deregulación etcétera, así como los modelos de argumentación y las metáforas repetidas. Los intelectuales deben demostrar que estas ideas o estos conceptos no son valores absolutos, sino que por el contrario son estrategias de encubrimiento de relaciones de dominio y de dependencia – es decir de poder simbólico.

Por el otro lado, los intelectuales tienen la obligación de demostrar que los efectos de la política neoliberal vividos por el individuo, como el desempleo o el empobrecimiento, que a primera vista parecen no tener mucho en común con la globalización, son resultados de la misma causa. Mostrar objetivamente los efectos neoliberales en los contextos subjetivos de vida le facilita a los involucrados salir de su aislamiento y así lograr la capacidad de actuar política- y solidariamente. Por ese camino, Bourdieu quiere llevar sus ideas de “La miseria del mundo” a la práctica.

Por lo tanto, Bourdieu aboga por una ciencia comprometida, que no siga dejándose utilizar en nombre de la libertad de valores, sino que realice un aporte para

ampliar la conciencia crítica sobre los mecanismos del dominio simbólico. Su gramática de la práctica se convierte en una práctica de la gramática: El científico desenmascara lo inconsciente en la sociedad y muestra lo que es posible en la sociedad. El individuo cotidiano entonces debe identificar estas reglas para concretar el campo virtual del científico en la práctica política. Al reproche cercano de perder demasiado la distancia científica a su objeto de investigación, Bourdieu replica con un método riguroso, que lo distingue de muchos otros científicos sociales. Es decir, el enlace riguroso de su desarrollo teórico con la investigación empírica de fenómenos sociales concretos.

Especialmente a la sociología, Bourdieu le otorga una fuerza explosiva política que consiste en quitar la apariencia natural a las relaciones de poder existentes, realizando un trabajo de demistificación crítico y racionalista, y así mostrar a los sin derechos y marginados posibilidades de acción, cubiertas hasta este momento, que les den una mayor autonomía de acción. Partiendo de este punto, luego debe proporcionar a los individuos las `armas simbólicas` que les faciliten defenderse contra el dominio simbólico identificado.

Dicho con las palabras de Bourdieu: "El monto de dinero que es otorgado por los gobiernos tanto derechistas como izquierdistas para financiar investigaciones derrochadoras y desde el punto de vista científico inútiles, ...son la prueba indiscutible de lo que esperan de la ciencia social: no el descubrimiento de la verdad sobre el mundo social, sino las herramientas para una demagogia racional. Una de las tareas más importantes que tiene la sociología y que puede desempeñar solo ella, es el desmontaje de aquellas maniobras y manipulaciones de los ciudadanos y consumidores que se basan en la utilización perversa de la ciencia." (*Bourdieu 1995: 22*)

Como esa lucha se tiene que enfrentar universalmente, Bourdieu al mismo tiempo elaboró la visión de una `Internacional de los Intelectuales` y trató de sacarla adelante. Al preguntársele por sus estímulos políticos, habla de un `realismo utópico`, que se funda en un realismo que tiene como base un sentido de realidad científico y en una utopía que amplía el horizonte a lo posible: "Ya es hora de establecer las condiciones para diseñar colectivamente una utopía social, que radique en tradiciones históricas y valores de civilización..." (*Bourdieu 1999*).

¿Cómo se deben valorar las interpretaciones de Bourdieu sobre la globalización neoliberal? Pierre Bourdieu es un intelectual muy europeo, y más todavía un intelectual clásico francés. Es cierto que reconoce el carácter de la construcción social de la globalización, es decir que el mercado mundial no es un proceso forzoso, sino una obra humana. Sin embargo, sigue la perspectiva popular en Europa que reduce la globalización a aspectos económicos y que describe sus efectos sobre el Estado y la sociedad especialmente como desmontaje de las políticas sociales y como

dilema de la democracia. De esta manera, está sujeto a la obsesión generalizada vinculada a la globalización del 'turbo capitalismo', que analíticamente ya no es capaz de ver la conexión capitalista entre el capital productivo y el capital financiero, y que por lo tanto azota al último como capital parasitario. Pasa por alto el debate angloamericano que exige crecientemente hacer más explícito el análisis que gradúa la dinámica de la globalización, que diferencia entre las dimensiones y las etapas diferentes de la globalización y que reclama una mayor sensibilidad empírica con relación a los efectos regionales y locales.

Además, Bourdieu se orienta fuertemente por el etatismo que especialmente en Francia es muy pronunciado. Es decir que su punto de gravitación político es y sigue siendo el Estado que va siendo socavado por la globalización y que debería ser restaurado por medio de la protesta que él proclama, para que éste pueda seguir asumiendo su responsabilidad política social. Bourdieu no cuestiona las interacciones entre el Estado y la globalización, es decir que el Estado no es un mero objeto de la globalización, sino que también actúa activamente en ella, y que los recortes sociales no son tanto resultado de la globalización misma, sino más bien de una política nacional específica.

También en su concepción del campo político, Bourdieu muestra analogías fuertes con un intelectual europeo, al cual en ningún momento se refiere explícitamente. Se trata de Antonio Gramsci. Gramsci no redujo su concepto de Estado – como lo hacen a menudo las ciencias políticas actuales – a una contemplación formal de las estructuras institucionales, sino que hablaba del Estado integral, el cual, en el caso de una sociedad liberal democrata, necesita junto a sus aparatos institucionales también un umbral para imponer su dominio. En estos campos – dicho en términos de Bourdieu: el 'campo del poder', - los actores estatales y civiles luchan en 'guerras de posición' por la hegemonía cultural y política. Según Gramsci, el 'Estado desde arriba' ejerce una política funcional y la *società civile*, estabiliza esta política con un 'Estado desde abajo' (véase *capítulo 10*).

Para Gramsci, la interdependencia como consenso es una condición primordial para la capacidad de acción civil. Entiende bajo ese concepto que en la sociedad civil se realizan procesos de aprendizaje que facilitan un concepto común y homogéneo del vivir cotidiano, y que los grupos sociales particulares toman conciencia de su posición social dentro de la sociedad, realizando sus actividades desde esa posición. Traducido al lenguaje de Bourdieu, se trata de una deconstrucción del poder simbólico por los grupos sociales, y como consecuencia de una redefinición de las posibles opciones políticas.

También con su práctica y su intervención política de los últimos años, Bourdieu actúa como un típico francés. Después de años de vacilación continua, la tradición francesa del intelectual político comprometido y crítico con respecto al poder, que se

extiende de Emile Zola continuando con los surrealistas y simpatizantes del frente popular como Henri Barbusse, Romain Rolland y los participantes de la Résistance hasta el rol sobresaliente de Jean-Paul Sartre después de 1945.

Esto es todo acerca del crítico de la globalización, tanto europeo como `eurocentrista`, Pierre Bourdieu. Pero ¿cómo se puede integrar su crítica en su obra completa? ¿Cuán consistente es su teoría? Como ya hemos visto, Bourdieu coloca también en sus ensayos políticos las formas simbólicas de la neoliberalización en el centro de la atención y continúa así los análisis sociológicos descritos sobre la dimensión simbólica del poder y de la desigualdad social. Pero esto no debe hacernos creer que entre los ensayos sociológicos y políticos de Bourdieu finalmente no se haya producido un cambio de posición en su concepto teórico.

Para empezar, en sus ensayos más antiguos, Bourdieu denominaba a los intelectuales la `fracción dominada de la clase reinante` (*Bourdieu 1988*), con lo cual la `complicidad colectiva de los intelectuales` (*Bourdieu/Wacquant 1994*) con las elites les ayuda a una total legitimación y consolidación del dominio. En los trabajos más actuales, Bourdieu define a los intelectuales como protagonistas importantes de la protesta contra la globalización neoliberal. Aquí cambia notoriamente la perspectiva: Mientras que en sus análisis sociológicos de clases, primero demuestra que dentro del campo cultural, sobre todo en la ciencia, existe una clara dependencia del dominio que queda plasmada en sus prácticas de la distinción cultural y simbólica, al final le concede un campo autónomo en una perspectiva normativa, que se articula críticamente en contra del dominio, o bien que puede actuar concretamente contra el neoliberalismo.

Algo similar se puede decir sobre los sujetos de la política antiliberal identificados por Bourdieu, los marginados y los perjudicados identificados por Bourdieu. Mientras que anteriormente consideraba la indiferencia política otra expresión de la impotencia social (*Bourdieu 1988*) y le negaba la ruptura radical a tales espacios sociales, ahora se debe detectar esta impotencia con la ayuda de los intelectuales, y se debe convertir en actividad política. Bourdieu logró romper con el espacio social solamente rompiendo con su propia teoría.

Además, en sus trabajos sociológicos Bourdieu todavía emplea el término político-económico de capital, y lo utiliza conscientemente para describir los procesos inherentes de reproducción, explotación y acumulación de la acción social. Esto le atrae en parte el reproche de utilitarismo (*Honneth 1984*). Mientras que Bourdieu toma prestadas ideas de la economía para explicar las prácticas sociales, hace todo lo contrario en sus ensayos políticos. Su figura de argumentación central en estos trabajos es el antagonismo entre la economía y la regulación social.

Por otra parte, en sus ensayos sociológicos Bourdieu parte de una continuidad de la estructura social de las sociedades capitalistas modernas, es decir que sigue la

idea de una reproducción de los espacios sociales y del dominio por medio de formas de capital incorporadas. Por el contrario, en sus ensayos políticos destaca la discontinuidad de la globalización neoliberal, debido a lo cual el capitalismo `domesticado` se transforma en un capitalismo `desatado`. Pero ni siquiera en sus últimas publicaciones, Bourdieu responde la pregunta de cómo se llega a esta ruptura del desarrollo. Critica al neoliberalismo más bien como crítico de ideología, sin analizar con más profundidad el nuevo orden de la sociedad de mercado y las estrategias de sus actores principales.

Este cambio de posición acentúa dos problemas analíticos dentro del trabajo completo de Pierre Bourdieu: Primero la ausencia de una relación entre su teoría y la economía. Mientras que su punto fuerte está en la identificación de los mecanismos sutiles de reproducción de los actores y grupos sociales, Bourdieu dejó de lado por ejemplo que la expansión de la educación y del bienestar público, la prosperidad económica y el pleno empleo de las primeras décadas de la posguerra en Europa oriental modificaron las relaciones sociales de poder a favor del dominio exclusivo, y este hecho, a pesar de todas las `finas distinciones`, conllevó en parte una democratización del poder. El neoliberalismo parece reconfigurar nuevamente esta relación – sobre todo por coopción de una parte de los ascendidos socialmente, que ahora se pueden perfilar como elites de función – entre la economía y la sociedad.

En segundo lugar, hay que mencionar la unidimensionalidad de su análisis sociológico. Éste se concentra casi únicamente en la lógica del poder, pero no puede captar o bien explicar la lógica de la acción social per se. Sus categorías espacio social, hábito, campo y capital definen cómo se determinan en la práctica las diferencias sociales y cómo se convierten en distinciones aceptadas que nuevamente llevan a reproducir relaciones sociales desiguales. Pero no pueden explicar por qué surgen las relaciones sociales. Bourdieu reduce sus condiciones constitutivas a una sola: el poder. El poder condiciona las relaciones sociales, y las relaciones sociales condicionan el poder. Pero si no tengo ninguna explicación de por qué se originan relaciones sociales, y si no puedo denominar en preciso la relación entre la sociedad y la economía, también se reduce mi entendimiento de las (*dis*-)continuidades del cambio social.

Los ensayos políticos de Bourdieu insinúan el malentendido de que la globalización neoliberal sea una ideología de las elites tecnócratas y que no nazca justamente de un consenso específico sobre la modernización social, establecido temporalmente por diferentes actores y espacios como hegemonía en el campo del poder. Esta falta de consistencia en la argumentación de Bourdieu al mismo tiempo muestra un camino más allá de Bourdieu: Mientras Pierre Bourdieu todavía estaba atado a las pautas económicas y políticas de los años 1960-70, se trata hoy en día de aplicar su sociología política a la globalización neoliberal misma y a determinar los

nuevos mecanismos simbólicos y reales del poder, de la exclusión social y del control. Los instrumentos metodológicos, creados por Bourdieu, sirven excelentemente para enfrentar esta tarea.

Bourdieu mismo no alcanzó a lograrlo. En sus últimos años, actuaba más bien como un intelectual estrella de una izquierda política considerablemente desorientada y no temía tomar posición sobre cualquier tema, sin tener siempre la competencia necesaria. Bourdieu al final de vez en cuando parecía un ícono de un discurso que ya no sabía dar una dirección claramente definida y que se perdía en frases hechas.

Pero logró inmiscuirse, lo que para un científico de las ciencias sociales es un rendimiento considerable. Desde Herbert Marcuse, ningún teórico europeo agitó las mentes y los corazones de las personas tanto como él. ¿Quizás fue justamente éste su objetivo, para el cual finalmente también sacrificó la consistencia teórica de la obra de su vida?

GLOBALIZACIÓN Y POBREZA: EL PROBLEMA EMPÍRICO DE LA MISERIA HUMANA

¡Que coman pastel!
María Antonieta, reina francesa,
poco antes de la Revolución,
cuando le fue comunicado
que las masas hambrientas pedían pan.

¿Ha provocado la globalización neoliberal el incremento de la pobreza? Conforme a su gran importancia política, las respuestas a esta pregunta difieren enormemente. Según numerosas opiniones, la pobreza ha disminuido continuamente desde los años 1990, y se ha producido un progreso social global. Otras opiniones niegan estas afirmaciones, hablando de un incremento de la pobreza y especialmente de la desigualdad social. Estas evaluaciones contradictorias se deben por una parte a diferentes maneras de medir y diferentes definiciones de pobreza, y por otra parte a las discrepancias en el desarrollo de las diferentes regiones mundiales (*Maxwell 1999*). En este contexto, el Banco Mundial indica que desde inicios de los años 1990, el porcentaje de pobres de la población mundial se está reduciendo lentamente. Entre 1990 y 1999, el porcentaje de personas extremadamente pobres se redujo del 29 al 23%. Además, se señalan las siguientes evoluciones en todas las regiones del mundo: un aumento de la esperanza de vida, una disminución de las tasas de mortalidad infantil, una mejora de la situación alimenticia y de salud, un aumento de las tasas de escolaridad y una reducción del número de analfabetos (*World Bank 2000; 2001*).

También el Índice de Desarrollo Humano (*IDH*), establecido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (*PNUD*), señala que aparentemente, desde mediados de los años 1970, el estándar de vida ha aumentado en casi todos los

países. El IDH mide la esperanza de vida, el nivel educativo de la población y los ingresos per cápita, junto con las paridades en el poder adquisitivo. Se considera uno de los índices más representativos para evaluar la situación local de vida. En los países subdesarrollados con ingresos medianos, el estándar de vida creció en cerca del 28% entre 1975 y 1995, en los países más pobres en el 20% (*UNDP 2002*). Frente a estos datos, los críticos indicaban que las cifras absolutas mencionadas con frecuencia se basaban en desarrollos singulares y que no informaban sobre tendencias globales. Es cierto que durante la última década, el número de pobres absolutos en Asia Oriental casi se redujo en la mitad. Pero esta reducción se produjo prácticamente en sólo dos países, a saber en Vietnam y en China.

Efectivamente, el UNDP presentó una situación completamente diferente en sus Informes sobre Desarrollo Humano de 2003 y 2004. En estos informes, se documenta que la población en 46 países es más pobre que en 1990, que en 24 países ha disminuido la esperanza de vida y que en 25 países se ha incrementado el porcentaje de la población total que pasa hambre. Según la evaluación del PNUD, la década de desarrollo de los años 1990, elogiada originalmente como década de esperanza, para muchas personas se convirtió en una década de desesperanza. Una región especialmente afectada de este desarrollo es África Subsahariana. Los últimos 25 rangos del Índice de desarrollo Humano (*IDH*) están reservados a países subsaharianos. Sierra Leone se encuentra en el último lugar. Estudios comparativos a largo plazo llegan a la misma conclusión. Por ejemplo, entre 1971 y 2005, el número de los países menos desarrollados (*LDCs*) se ha incrementado de 24 a 50.

Generalmente, es preciso evaluar los datos sobre la pobreza global de manera ambivalente. Llama la atención que hasta la fecha, muchas organizaciones internacionales se limitan a las tendencias hasta el año 1998 en sus análisis. Pero precisamente este año supuso una ruptura en el desarrollo de la pobreza internacional. Mientras que entre 1990 y 1998, la pobreza disminuyó realmente, gracias a una coyuntura económica mundial relativamente positiva, el siguiente estancamiento del desarrollo económico mundial en general y las crisis financieras siguientes en especial llevaron a una pauperización social que se produjo dentro de lapsos dramáticamente cortos. En 1998, más de 20 millones de personas en Asia se volvieron pobres en menos de un año. A partir de 2002, se observó un masivo proceso de pauperización también en Argentina.

Por lo tanto, si bien existen diferentes opiniones sobre la representatividad de las diferentes estadísticas de pobreza y por lo tanto sobre el desarrollo de la pobreza global, caben menos dudas de que se ha incrementado la desigualdad a nivel mundial. Como es de sorprender, apenas existen estudios concretos sobre el desarrollo de los ingresos a nivel global. Los datos más recientes abarcan solamente periodos hasta el año 1993. Sin embargo, el panorama general que se puede dibujar

sobre la base de diferentes indicadores deja poco espacio para interpretaciones divergentes de la desigualdad global. La tendencia es obvia, ya desde el ángulo histórico. En 1820, después de 300 años de colonialismo europeo, la brecha de los ingresos entre los países más pobres y más ricos del mundo representaba una relación de 3 por 1. En 1950, durante la descolonización, ya era de 35 por 1. En 1973, en la época de la “crisis del petróleo”, las diferencias se encontraban en una relación de 44 por 1. Hasta 1992, estas asimetrías se incrementaron a la relación de 72:1. En general, entre 1960 y 1995, la diferencia entre los ingresos de aquellas personas que vivían o en los países más ricos a más pobres del mundo, constituyendo un 20%, se duplicó de 40 veces a casi 80 veces (*Globalissues.org 2003*). Una comparación: A nivel mundial, estas diferencias de ingresos son aún mayores que dentro de países que presentan las diferencias de ingresos más marcadas.

Si las diferencias de ingresos globales entre países industrializados y países subdesarrollados se miden en dólares estadounidenses, el Producto Social Bruto per cápita se sitúa por cerca de 21.000 dólares en los países de la OCDE y por el 10% de esta suma en los países ex-socialistas al principios del siglo XXI. Los países en vías de desarrollo en promedio alcanzan el 6% de esta suma, y los países subdesarrollados más pobres tan sólo un por ciento. Si en las comparaciones de ingresos se considera el respectivo poder adquisitivo real, los países en transformación registran alrededor del 30% de los ingresos de los países industrializados, los países subdesarrollados el 16% y los países más pobres el 5%. Este procedimiento es razonable, ya que muchas veces, las tasas de cambio entre las monedas nacionales y los precios relativos en los diferentes países distorsionan comparaciones de ingresos y son poco representativos.

Por lo tanto, actualmente los ingresos mundiales en realidad se dividen en dos polos. La mayor parte de la población mundial vive en sociedades con un Producto Social Bruto per cápita (*en paridades de poder adquisitivo*) de hasta 1.500 dólares estadounidenses. La mayoría de los estados africanos, la India, Indonesia y las zonas rurales de China pertenecen a este grupo. En el otro polo, se encuentran los países de la OCDE con un PSB per cápita de alrededor de 12.000 dólares estadounidenses. Muy pocos países como Rusia, México y la China urbana se encuentran entre los dos polos, con alrededor de 5.000 dólares per cápita. El número de personas que viven en países con un PSB per cápita entre 5.000 y 12.000 dólares es relativamente reducido. Por lo tanto, no existe una especie de “clase media global con relación a los ingresos” (*Milanovic 1999*).

La tendencia de esta polarización global continúa hasta la fecha. Tan sólo entre 1988 y 1993, la participación del 10% más bajo de la pirámide de ingresos en la renta mundial se redujo en más del 25%. A la vez, la participación del 10% más alto en la renta mundial se incrementó en un 8%. Por ejemplo, si se suma la fortuna de los

multimillonarios registrados en el año 2004, resulta una suma superior a 2,2 trillones de dólares estadounidenses. Esta fortuna de las 587 personas más ricas del mundo sobrepasa los ingresos de la mitad más pobre de la humanidad, al igual que la suma del Producto Social Bruto de los 48 Estados más pobres del mundo (*Globalissues.org 2003; Forbes 2005*). Viéndolo desde otra perspectiva, resulta que matemáticamente, se requeriría solamente el 4% de la fortuna total de las 225 personas más ricas del mundo para que todas las personas en el mundo gozaran de una educación básica, un cuidado de salud, una alimentación suficiente, agua limpia e instalaciones sanitarias a largo plazo. Actualmente, en los Estados Unidos se gasta más dinero en cosméticos que en la educación básica a nivel mundial, y en Europa se gasta cuatro veces más en cigarrillos y ocho veces más en bebidas alcohólicas que en prevención sanitaria y el aseguramiento alimentario a nivel mundial (*UNDP 1998*).

Pero esta brecha dramática de la distribución durante los últimos 25 años de neoliberalismo no se limita a la relación entre el “primer” y el “tercer mundo”. También en varios países del núcleo duro de la OCDE, ha crecido notoriamente la pobreza, especialmente en dos países neoliberales por excelencia: Estados Unidos y Gran Bretaña. Aún en los años 1960, en ambos países, la quinta parte más baja de la población estaba tan bien como nunca antes. Precisamente los asalariados de bajos ingresos mejoraban sus estándares de vida más rápidamente que otros grupos. En Estados Unidos, la situación empezó a deteriorarse en los años 1970. Se ralentizó el crecimiento económico, y los ingresos del 20% más pobre de la población empezaron a estancarse o incluso a caer. Según John y Murphy (*1995*), los sueldos reales en Estados Unidos disminuyeron en casi el 8% entre 1980 y 1990, y los sueldos de asalariados poco calificados disminuyeron incluso en casi un 17%.

Estas tendencias se perciben aún en la actualidad. Lo pone de relieve la siguiente comparación más explícita: Actualmente, los norteamericanos trabajan una semana más que hace 10 años para recibir el mismo salario. ¡Esto significa que el estándar de vida de la quinta parte más pobre de la población norteamericana, cerca de 35 millones de personas, no ha mejorado sustancialmente desde hace más de 30 años! Por otro lado, la riqueza de los más ricos creció cada vez más. Ya en 1977, el uno por ciento más rico de las familias norteamericanas contaba en promedio con ingresos que eran 65 veces mayores que los ingresos del 10% más pobre. Diez años más tarde, el por ciento más rico era 115 veces más rico que el 10% más pobre. Esta tendencia también continúa. Por decirlo aún más concretamente: En 1989, existían en Estados Unidos 66 multimillonarios, y 31,5 millones de personas vivían por debajo del umbral de pobreza. 10 años más tarde eran 268 multimillonarios, y 34,5 millones eran extremadamente pobres. De esta manera, la pobreza extrema en Estados Unidos creció del 3,7% en 1975 al 5,1% en 1998 (*Collins et al. 1999*).

En Gran Bretaña, se inició una evolución parecida a finales de los años 1970. Con el comienzo del thatcherismo en 1979, el estándar de vida de la quinta parte más

pobre de la población disminuyó en un 20% dentro de tan sólo tres años. El nivel de vida existente antes del comienzo del ajuste neoliberal no se volvió a alcanzar hasta finales de los años 1990. Mientras que las clases de ingresos elevados mejoraron su situación continuamente y sustancialmente, los ingresos de las clases más pobres seguían siendo constantes. Es decir que si el bienestar dentro de la clase más pobre de Gran Bretaña hubiera seguido creciendo al mismo ritmo que durante los 25 años anteriores, su estándar de vida en el año 2000 se hubiera elevado al doble de lo que efectivamente alcanzó (*Marris 1999*). Por tanto, la política económica neoliberal de Gran Bretaña engañó a toda una generación, al quitarle la mitad de sus oportunidades materiales, según estas correlaciones. Es cierto que la relación positiva entre la caída de los salarios y la apertura neoliberal del comercio exterior se sigue discutiendo. Algunos científicos creen poder comprobar empíricamente que la competencia del mercado mundial (*en parte de bajos salarios*) en los Estados de la OCDE lleva a que las diferencias entre los ingresos de asalariados poco y altamente calificados sigan acentuándose (*Borjas/Ramey 1993*). Mientras tanto, otros científicos argumentan que los desarrollos en la productividad influyen más en los desarrollos salariales que la liberalización del comercio (*Brauer/Hichock 1995*). Sin embargo, apenas se puede negar empíricamente que el comercio exterior neoliberal tiene consecuencias negativas para el nivel de los sueldos reales de asalariados poco calificados o recientemente capacitados.

Al contemplar las repercusiones sociales de los pasados 25 años de ajuste neoliberal en el ejemplo concreto de América Latina, vemos que todas las nuevas tendencias globales también se presentan en la región. No cabe duda en que aquí, la política neoliberal no ha llevado para nada a una estabilización económica en la primera fase de ajuste neoliberal entre 1980 y 1990. El crecimiento per cápita en la región disminuyó en un 1,1% en comparación con la década anterior. En cambio, lo que creció en aquella época fueron la pobreza y la desigualdad social. Sobre todo la brecha en las diferencias salariales se volvió a abrir. Mientras que los ingresos más altos crecieron en un 10%, los más bajos disminuyeron en un 15% (*BID 2000*). Por ejemplo, en el país neoliberal ejemplar Chile, poco tiempo antes de la llegada al poder de Pinochet, un representante de la clase empresarial ganaba apenas seis veces más que un representante de la clase media. Hasta mediados de los años 1990, esta diferencia ya casi se había duplicado, y desde entonces sigue incrementándose considerablemente. Además, también en la región surgió una “nueva pobreza”, dentro de la cual grandes partes de las antiguas clases medias descendieron socialmente. En el apogeo de la crisis Argentina, 20.000 personas de la clase media caían en la pobreza cada día. Al desagregar estas cifras y al contemplar las variantes de América Latina, específicas según los países, se ve que a principios de los años 1990, en numerosos países la mayoría de la población

estaba afectada por pobreza o extrema pobreza. Se trataba de alrededor de 200 millones de personas (*Morley 1995; Ocampo 1998*). Por lo tanto, se justifica perfectamente que la década de desarrollo de los años 1980 se haya denominado “década perdida”.

La siguiente década de esperanza tampoco merecía el nombre en América Latina. Entre 1990 y 1995, el 20% más pobre de la población sufrió otra pérdida de ingresos del 19% (*BID 2000*). Es cierto que sobre todo en la segunda mitad de los años 1990, los servicios sociales volvieron a incrementarse en amplias partes de la región, gracias a un auge económico y a la ayuda internacional, con lo cual se redujo el porcentaje de personas que vivían en la pobreza. Pero después de la crisis monetaria brasileña en 1999 y el derrumbe de Argentina en 2001, la pobreza volvió a incrementarse drásticamente. De esta manera, actualmente casi uno de cada dos latinoamericanos es pobre, y uno de cada cinco es extremadamente pobre. En América Central, donde en diferentes países la cuota de pobreza es superior al 50%, siete millones de personas pasaron hambre en los últimos años, es decir una quinta parte de la población total. Según cálculos más recientes, el número de latinoamericanos que viven por debajo del umbral de pobreza se incrementó entre 1980 y 2002 en total de 120 a más de 220 millones de personas, lo cual corresponde al 44% de la población mundial. El 19,4% de ellos, es decir 97,4 millones de personas, viven en extrema pobreza (*CEPAL 2004*).

Estos desarrollos se pueden demostrar con dos ejemplos. Chile, el alumno ejemplar del neoliberalismo, elogiado por parte del Banco Mundial por su política económica y social que combinaba democracia, eficacia y justicia, logró reducir la parte de la población afectada por la pobreza a la mitad hasta principios de este siglo. No obstante, en la retrospectiva histórica, lo que parece ser un gran logro neoliberal, resulta mucho menos impresionante. Después de esta reducción de la pobreza, Chile tiene la misma cantidad de personas pobres que antes de la dictadura militar de Pinochet y la introducción violenta del neoliberalismo vinculada a ella.

Argentina, el segundo alumno ejemplar, elogiado hasta el colapso por su política neoliberal en el momento de la estabilización monetaria y por su drástica apertura de mercados y sus privatizaciones, en 1975 contaba 22 millones de habitantes, de los cuales menos de 2 millones eran pobres. A finales de 2002, 20 de los 37 millones de argentinos eran pobres. Es decir que en Argentina, en los últimos 25 años de neoliberalismo, lo que creció en cifras absolutas cinco veces más que la población no fue la economía, sino la pobreza.

Lo mismo se observa con relación a la desigualdad social. ¡En Brasil, el país con la mayor desigualdad a nivel mundial, el 10% más rico de la población recibe casi la mitad de toda la renta nacional, mientras que los pobres poseen el 10% menos de un por ciento de los ingresos totales! Fernando Henrique Cardoso, el antiguo

presidente brasileño, comentó en una ocasión, con toda razón, que Brasil no era un país subdesarrollado, sino un país injusto. Pero dentro de América Latina, Brasil ni siquiera es una excepción extrema. En la mayoría de los países latinoamericanos, el 10% de los más pobres recibe solamente entre el 1 y el 2% de los ingresos nacionales. En Brasil, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela es aun menos. En Chile, Guatemala, Colombia y Nicaragua, la participación del 10% de los más ricos en la renta total nacional es superior al 45% (*World Bank 2003*). Incluso Costa Rica, también denominado “Suiza latinoamericana” gracias a sus estándares sociales relativamente altos y su estabilidad política, aún tiene una mayor desigualdad social que Estados Unidos, el país con más desigualdades de las naciones industrializadas desarrolladas.

Como conclusión, se puede afirmar que en principio, datos recientes y tendencias actuales indican que en los últimos 25 años de neoliberalismo, la pobreza global más bien ha aumentado en vez de disminuir. Seguramente sería un error analítico vincular el neoliberalismo automáticamente a la reducción de servicios sociales y deducir que la política neoliberal lleva automáticamente a la pobreza. En general, parece que el incremento de la pobreza se debe más a la flexibilización, la reducción y baja remuneración de relaciones laborales formales que a la reducción de servicios sociales. Pero precisamente estas formas de deregulación son también elementos clave del neoliberalismo. No obstante, las múltiples experiencias empíricas destacan que en la deregulación de relaciones laborales, las constelaciones de poder locales, nacionales y en parte también internacionales que implementan estas políticas son mucho más relevantes que el paradigma neoliberal en sí. Es decir que la política neoliberal no actúa tanto como mecanismo económicamente racional, sino que es más bien un exitoso instrumento de legitimación. Dependiendo de la relación de fuerzas, adquiere un diferente grado de poder para imponer procesos de redistribución social hacia el incremento de las disparidades de ingresos.

Por el contrario, si se sostiene una definición pluridimensional de causas de pobreza, identificando la desigualdad social como mayor impedimento para la reducción de pobreza (*véase 13.5*), empíricamente quedan pocas dudas de que el neoliberalismo no es el medio adecuado para combatir la miseria en el mundo. Una cosa está clara: Durante los últimos 25 años, la desigualdad en el mundo se ha incrementado considerablemente a nivel local, nacional e internacional. Independientemente de las maneras de medir, las definiciones de pobreza y las disparidades regionales, hay que constatar lo siguiente: A la fecha, mil trescientos millones de personas disponen de menos de un dólar al día en todo el mundo, y 3 mil millones, es decir la mitad de la población mundial, de menos de 2 dólares. Mil trescientos millones de personas no tienen acceso al agua limpia, 2 mil millones no tienen electricidad y 3 mil millones no tienen acceso a instalaciones sanitarias. Mil millones

de personas empezaron el siglo XXI sin saber leer ni escribir. Actualmente, por lo menos 800 millones de personas pasan hambre, y 24.000 personas cada día mueren de hambre en todo el mundo (*World Bank 2000*⁹). La pobreza sigue afectando en primer lugar a las mujeres, lo cual no cambiará durante muchos años más. De los 100 millones de niños que no tienen acceso a escuelas, más del 60% son niñas, y casi dos terceras partes de los analfabetos en el mundo son mujeres.

Frente al lujo desmesurado en el cual vive el mundo occidental, estas cifras son un verdadero escándalo. Por tanto, los últimos 25 años han dejado un difícil legado al nuevo milenio: "The late 20th century will go down in world history as a period of global impoverishment marked by the collapse of productive systems in the developing world, the demise of national institutions and the desintegration of health and education programs." (*Chossudovsky 1998:312*) Por lo tanto, uno de los objetivos primordiales de políticas más allá del neoliberalismo, que definirá permanente su calidad, ya está claramente formulado: la reducción drástica de la pobreza.

EL ESTADO DEL ESTADO: PERIFERIA, DESARROLLISMO Y FAILING STATE

La forma del Estado tiene que ser un traje transparente
que se ajuste estrechamente al cuerpo del pueblo.

Georg Büchner, "La muerte de Danton"

Durante los últimos años, el debate en torno a la política internacional y la globalización ha abordado intensamente la siguiente cuestión: ¿Hasta qué grado la globalización influye en la "constelación nacional" del sistema estatal? Aunque existen diferentes indicios teóricos, parece imponerse mayoritariamente la suposición que el Estado nacional, si bien no se ha vuelto obsoleto, se ve socavado, fragmentado o dividido, debido a nuevas constelaciones de actores y la creciente importancia de zonas subnacionales y supranacionales (*véase también 4.4*). La mayoría de los ensayos actuales sobre la transformación del Estado en la globalización tienen dos puntos en común: Por un lado, todos los enfoques señalan un proceso de desnacionalización. Por el otro lado, comparten un déficit inmenso, con pocas excepciones. Contienen muy pocas referencias a las regiones mundiales fuera del núcleo duro de la OCDE, tanto empíricas como metódicas, con lo cual el Estado periférico se convierte cada vez más en objeto olvidado dentro del análisis científico. Por tanto, se le puede atribuir una intensa "concentración en la OCDE" al actual debate sobre la transformación del Estado. Aunque se hable mucho de gobernanza global, el Sur se percibe en pocas ocasiones como actor autónomo, y este déficit tampoco es objeto de un debate teórico.

7.1. EL ESTADO TERCERMUNDISTA: ¿TEORÍA O REALIDAD?

Pero ¿dónde quedó, el Estado tercermundista? El debate sobre sistemas estatales en los países subdesarrollados se inició a mediados de los años 1940, con los

trabajos de Paul Rosenstein-Rodan, basados en la teoría de modernización, y fue retomado por Frantz Fanon y Gunnar Myrdal. En los países ya descolonizados, coincide con la consolidación del así llamado Estado de desarrollo que entró en múltiples campos políticos nuevos, convirtiéndose a la vez en actor económico importante (*véase también 2.2*). En este proceso, las elites locales cooptaban por primera vez a partes de la clase media y de los asalariados, sobre la base de una industrialización hacia el interior. En muchos casos, un nacionalismo populista servía de fuente de legitimación. Si bien, este sistema permitía a las clases incorporadas ascender socialmente y obtener un aseguramiento social, el Estado de desarrollo por lo general seguía basándose en una sociedad fuertemente heterogénea, caracterizada para grandes partes de la población por la exclusión social y política.

Si bien esta fragmentación social contribuía a asegurar el control y la estabilidad política en América Latina, al otro lado impedía la formación de una base social suficientemente fuerte para políticas de desarrollo integral. Además, la autonomía estatal regularmente se veía socavada por intereses particulares influyentes que lograban monopolizar instituciones públicas. Las tensiones sociales no se podían solucionar mediante reformas o con un consenso, debido a las discrepancias generalmente extremas en la distribución de las riquezas, de los ingresos y de otros recursos. Más bien se canalizaban con prácticas clientelistas, o se controlaban mediante la represión (*véase también 9.2*).

Desde el ángulo de la historia de teorías, los análisis tempranos de estos conceptos estatales tenían una orientación estrictamente economista. Por una parte, la teoría de dependencia y su concepto de capitalismo periférico y su “heterogeneidad estructural” desempeñó un papel decisivo. En este contexto, la interpretación más frecuente era el enfoque instrumentalista, según el cual el Estado como “agente” del capital internacional asumía la función de un capitalista integral racional que garantizaba los requisitos necesarios de los procesos de (*re*)producción económica en la periferia.

Por consiguiente, se consideraba que un Estado que actuara de manera disociativa frente a las metrópolis era un agente ideal de desarrollo que podía promover potenciales internos, entablando de este modo un desarrollo autocentrado que reducía los problemas estructurales de la periferia. Los ideales formulados de desarrollo se apoyan implícitamente en modelos estatales occidentales. En la mayoría de los casos, se ha dejado de lado la cuestión cómo la integración social se tiene que efectuar políticamente en el marco de una tal estrategia. La democracia y la participación eran elementos secundarios.

El espíritu de la época parecía dar la razón a estos enfoques estructuralistas. El desarrollo se igualaba con el crecimiento económico, y muchos Estados de desarrollo efectivamente pudieron presentar logros económicos y sociales impresionantes durante su fase culminante. De esta manera también se puede explicar el golpe de

Estado en Chile, ocurrido, conmemorémoslo, un 11 de septiembre. Se interpretó como un roll back en el cual se estableció un “Estado de desarrollo burocrático-autoritario” para implementar un poder de clases, propicio para el despliegue del capital internacional. Para lograrlo, los militares destruyeron la sociedad civil, despolitizaron las masas y se legitimaron temporalmente a través de un proyecto nacional de orden interno y una modernización económica parcialmente exitosa (*O’Donnell 1973, 1979b*).

A principios de los años 1980, en la mayoría de los Estados latinoamericanos se fue vislumbrando una nueva reestructuración universal. Los Estados periféricos se vieron afectados por un doble liberalismo. Muchos Estados de desarrollo, y a partir de los años 1990 también los sistemas de socialismo estatal, se convirtieron en regímenes liberal-democráticos, al menos formalmente, con la “tercera oleada” de democratización (*Huntington 1991*). En el contexto de la crisis internacional de endeudamiento, la mayoría de los países del Sur implementó un modelo económico y de orden neoliberal que liberalizó radicalmente sus economías nacionales, orientándolas hacia el mercado mundial. Esta reestructuración económica cuyos principios se definieron en el Washington Consensus perseguía, entre otros factores, la reducción drástica de la influencia del Estado (*véase 2.3*). En una ocasión, Joseph Stiglitz, el antiguo economista jefe y hoy disidente popular del Banco Mundial, resumió esta estrategia de manera concisa: “Get the government out of the way.” (*Stiglitz 2000:2*). De este modo, se inició una masiva reducción de la esfera estatal, a través de una delegitimación del Estado de desarrollo. Pero la visión neoliberal contenía una gran paradoja. Por un lado se pretendía reducir el Estado, pero por el otro lado, una tal política requería un Estado fuerte para ser implementada (*Evans 1996*).

Por lo tanto, en vez de racionalizar el poder, los programas de liberalización llevaron más bien a una competitividad reforzada de recursos mediante el “policy slippage” (*Clapham 1996*), que se manifestaba cada vez más a través de estructuras informales de la política. De esta manera, las estrategias neoliberales frecuentemente desembocaron en una desorganización sistemática que destruía instituciones y debilitaba el sector público, incrementando a la vez la pobreza y la desigualdad social (*Smith et al. 1994*). También en el debate científico sobre el sistema estatal en el tercer mundo se produjo un cambio abrupto, probablemente debido a las influencias en el discurso liberal y los déficit de enfoques anteriores. La suposición estructuralista de una amplia independencia de los datos socioeconómicos se relativizó fuertemente, y el diseño institucional de los jóvenes regímenes liberal-democráticos se convirtió en punto central del análisis.

Finalmente, la reflexión sobre el sistema estatal periférico fue sustituido por el análisis de las formas de gobierno. En varios casos, se revocan opiniones anteriores que se caracterizaban por un distanciamiento crítico del término de democracia

plural, exigiendo una mayor igualdad social y convirtiendo la erradicación de las desigualdades sociales y económicas extremas en el principal criterio para la evaluación del análisis de política estatal periférica. Uno de los defensores más populares de esta corriente es seguramente el politólogo argentino Guillermo O'Donnell que se convirtió de representante de la teoría de modernización en neomarxista. Como estructuralista, marcó de manera significativa el concepto del "Estado de desarrollo burocrático-autoritario", exigiendo en los años 1980 aún una socialización de la economía para la consolidación de los sistemas democráticos (*O'Donnell/Schmitter 1986*). Actualmente, su evaluación de la democracia se basa explícitamente en criterios formales como elecciones libres, división de los poderes, garantía de derechos políticos etc., al igual que existencia de un Estado de derecho y legalidad universal (*O'Donnell 1998b; véase también 9.2*).

Desde este cambio, la investigación de Estado se concentra en la política formalizada e institucionalizada de las nuevas democracias y sus actores. Seguramente, el enfoque más influyente es el regime analysis approach, fundado en Estados Unidos. Se inician estudios empíricos y comparativos sobre el grado de democratización de regímenes políticos, sobre la base de un concepto minimalista de democracia y esfera pública (*Dahl 1971; 1989*), que sigue claramente el ejemplo de modelos estatales occidentales y se concentra en institutional design (*Linz/Stephan 1996; Munck 1996; véase también 9.1*). Sin embargo, este conjunto de teorías presupone un alto grado de homogeneidad en el campo de referencia territorial y funcional del sistema estatal tercermundista que no existe en muchas sociedades heterogéneas del Sur. Sobre todo zonas periféricas se caracterizan muchas veces más bien por sistemas locales de poder que constituyen reglamentaciones inconsistentes y hasta antagonistas para el sistema estatal central como enclaves autoritarias, dentro de las cuales la legalidad democrática ya no tiene efecto (*Garretón 1994*) y donde se consolidan nuevos esquemas y estructuras políticas como "poder de los intermediarios".

Además, este enfoque ignora totalmente la relación entre política y economía, suponiendo implícitamente que un sistema estatal democrático se ve fomentado por mercados libres, y que éstos a su vez llevan a un incremento del bienestar, correspondiendo a las experiencias de muchos países del núcleo duro de la OCDE. Sin embargo, se ve en el tercer mundo que la liberalización política y económica a menudo se tiene que caracterizar como lógica autónoma que se efectúa de manera complementaria, contraria o individual, según el contexto (*Evans 1995*). Por lo tanto, como no se explican las interdependencias entre democracia y procesos socio-económicos, se cuestiona el grado de aplicación del regime analysis approach, y su ignorancia frente a las crecientes disparidades sociales parece incluso negligente.

A pesar de estas críticas, el actual debate en torno a los Estados periféricos aborda en primer lugar la democracia y sus déficit y se ve dominado por un concepto de democracia formal y occidental. Como no se puede negar que los Estados del Sur

difieren en muchos puntos del modelo de las embedded democracies, se ha producido una descripción entusiasta de “democracias por adjetivos”. Hasta la fecha, se han definido cerca de 550 subtipos, existiendo casi 120 regímenes liberal-democráticos en todo el mundo! En este catálogo, los principales déficit de democracia son los siguientes:

v Deficiencias en la división de poderes y autoritarismo en el ejecutivo que generalmente es elegido por el pueblo, pero altamente personificado y a menudo poco vinculado a las reglas del Estado de derecho, exigiendo a su vez amplios poderes. El poder legislativo está poco desarrollado, y el poder judicial está a menudo subordinado y dependiente (*Glade 1998*).

v Situación legal precaria de la (auto)limitación estatal y falta de control y obligación de rendir cuentas de las instancias estatales (*accountability*). Poco potencial discursivo y de control por parte de la sociedad civil (*Schedler et al. 1999*).

v Influencia masiva de tutelary powers, constituidos de manera no democrática en decisiones políticas y conflictos (*sobre todo el ejército*); existencia de reserved domains que se sustraen al acceso y al control de los órganos democráticamente constituidos, como por ejemplo consorcios multinacionales.

v Monopolio de poder impuesto sólo parcialmente; grandes diferencias entre la Constitución, la interpretación real de la Constitución y normas jurídicas válidas y prácticas (*poca seguridad jurídica*), justicia y administración ineficaces, políticamente dependientes y corruptas.

v Bajo grado de institucionalización de intereses políticos (*partidos políticos, sindicatos, asociaciones*) con fuerte orientación clientelista e intereses de rent-seeking (*Domínguez/Kinney 1996*).

v Falta de recursos en el sector público, debido a una fuerza económica relativamente baja y monopolio de imposición tributaria insuficiente de parte del Estado central (*subimposición tributaria*), funciones de bienestar fragmentadas y selectivas (*Leftwich 1993*).

v Disparidades socioeconómicas masivas y cultura política resultante marcada por la exclusión, discriminación y represión de capas y etnias subordinadas. Limitación efectiva de derechos civiles democráticamente garantizados por nepotismo, clientelismo y paternalismo (*O'Donnell 1999a*).

Se puede hacer el siguiente resumen de este “catálogo de déficit de democracia”: El sistema estatal periférico se ve limitado en todas sus dimensiones, debido a la coexistencia y penetración mutua de sistemas de poder y reglamentos heterogéneos, formales e informales. Esto lleva a una baja homogeneidad e integridad en el campo de referencia del sistema estatal y una fusión de elementos democráticos y autoritarios que se manifiestan sobre todo a través de un sistema precario de Estado de derecho y en masivos déficit de participación. El bajo grado de eficacia de mecanismos de control institucionalizados del poder estatal, la superposición, penetración

o sustitución de instituciones y procedimientos formales por arreglos institucionales no democráticos y la falta de instancias intermediarias civiles que difundan y controlen la liberalización económica y política dentro de la sociedad, lleva a "... systems of private (or, better, privatised) power." (O'Donnell 1999^a:139).

Estos sistemas limitan el monopolio estatal de poder, la legalidad democrática, la vida pública y citizenship, por los límites de regiones, capas sociales, etnias y sexos, al igual que la legitimidad y eficacia de la autoridad estatal (*del Estado de derecho*), instrumentalizándolas a la vez para sus fines. Por tanto, según los conocimientos teóricos actuales, existen diferencias centrales frente a los regímenes del Estado social y de derecho del núcleo duro de la OCDE, sobre todo con respecto a limitaciones significativas de la lógica de funcionamiento de instituciones para el aseguramiento de derechos civiles de participación y libertad, déficit inmensos en el aseguramiento de los estándares sociales mínimos, la limitación de la división y el control horizontales de poderes y la autolimitación estatal (*Diamond et al. 1995*).

El Estado concebido como Leviatán a menudo se convierte en demonio, en anti-Estado que viola sus propias reglas y que es fuente de un poder no controlado. De esta manera, la cuestión del Estado tercermundista se convierte en expresión cotidiana de la fragilidad inherente a la teoría de democracia liberal. No se niega que la protección de la esfera privada proclamada por los liberales es el requisito de democracia y uno de sus mayores logros. Pero la esfera privada siempre se puede convertir en reserva de poder y así en el mayor peligro de la democracia. Lo ponen de relieve las evoluciones actuales. Numerosos Estados tercermundistas siguen siendo hasta la fecha aparatos de apoderación. Es decir que no se ha logrado separar el poder estatal de la espiral económica y constituirlo en forma de "poder sin sujeto".

Las masivas oleadas de privatización del neoliberalismo querían y quieren reducir precisamente estos déficit. Se partía de la idea de que el principal responsable de la crisis económica de los años 1980 era el Estado de desarrollo, debido a su sistema administrativo sumamente complicado, y que las actividades económicas estatales eran sinónimos de mala gestión, corrupción, clientelismo e ineficacia. Se apostaba principalmente por la economía privada, considerándola en ocasiones incluso una panacea: "... the curtailment of state activities becomes a people-friendly, democratic venture, almost to the extent that state contraction or destatisation is presented synonymous with democratisation." (*Abrahamsen 2000:51*). Estas exageraciones poco críticas llevaron a sobrevalorar desmesuradamente de las capacidades de la economía privada. No obstante, estudios más profundos comprueban más bien que las privatizaciones se efectúan más rápido donde no se opongan a los intereses de las elites locales tradicionales. Estas elites con frecuencia logran guardar sus intereses "rent-seeking" y a veces incluso a ampliar su base política de poder, al transformar empresas públicas en empresas privadas (*Glade 1991*).

Hay que considerar que a menudo, las empresas internas estratégicamente importantes y sus administradores están estrechamente conectados con la elite política o incluso son idénticos a ella. Si el nepotismo y el clientelismo en los tiempos del Estado de desarrollo eran factores decisivos para la otorga de subvenciones, lo son a la fecha para las ayudas concedidas para realizar privatizaciones. En este contexto se ve que el cambio de propietario por sí solo no lleva automáticamente a una política empresarial más eficaz: “The privatisation process in many countries reinforced patterns of patron-client relations which the exercise itself was supposed to eliminate.” (*Tangri 1999:149*). Además, es cierto que la expansión de lo privado y la desregulación del Estado han cambiado las constelaciones de poder, pero no la han hecho automáticamente más simétrica. Desregulación, flexibilización, liberalismo, son paradigmas que se asocian a libertad- y con esta promesa se presentan.

Ya Max Weber en su análisis del sistema capitalista advirtió este error analítico que al fin y al cabo se convirtió en una fuente central de legitimación del neoliberalismo: “Por lo tanto, por más “derechos de libertad” y “permisos” y menos normas obligatorias que contenga y garantice un orden jurídico, en su consecuencia real puede contribuir a un incremento cuantitativamente muy significativo no sólo de la coerción en sí, sino a un incremento del carácter autoritario de los poderes de coerción.” (*Weber 1959:79*). Por decirlo en otras palabras: Un régimen más liberal no se puede igualar automáticamente con menos coerción y más participación social. Incluso puede ejercer más coerción mediante una economía liberalizada, legitimada no democráticamente, sino mediante los intereses de los privilegiados en el mercado. De esta manera, sobre todo la extensión del poder de coerción económica, que se expresa por lo general como privatización y liberalización, puede promover el autoritarismo social en vez de la democracia.

7.2. POST-WASHINGTON-CONSENSUS Y ESTADO

Actualmente se observa una modificación del paradigma neoliberal del Estado, menos por las conclusiones expuestas, sino más bien a causa de disfuncionalidades económicas. Los líderes de este debate son sus antiguos protagonistas. (véase 13.2). La dinámica inmanente a la economía de mercado convirtió la integración social en las regiones subdesarrolladas cada vez más en una cuestión central del desarrollo. En estos debates se veía que las liberalizaciones económica y política no automáticamente son compatibles y que la primera más bien puede poner en peligro la consolidación duradera de las nuevas democracias (*Gummet 1996*).

A partir de 1995, se desarrollaron las posiciones del así llamado “Post-Washington-Consensus”. Convencidas de que la racionalidad del mercado no puede determinar todos los ámbitos sociales y que a la vez requiere reglas propias, los protagonistas de esta escuela no quieren sustituir el mercado, sino gestionarlo. Desde entonces, sobre todo los agentes internacionales de desarrollo intentan

complementar la política económica neoliberal con una “segunda generación” de reformas, a saber reformas institucionales, sociales, jurídicas, financieras y educativas, dentro de una nueva orientación programática (*Kuczynski/Williamson 2003*).

La modificación del concepto neoliberal de Estado se inició en 1997, con el informe del Banco Mundial “The State in a Changing World” (*World Bank 1997*). Los Informes de Desarrollo Mundial son la publicación más importante del Banco Mundial y determinan por lo general los principales objetivos de sus estrategias políticas, con lo cual tienen una gran influencia en las políticas de desarrollo internacional y nacional. Incluso, en una ocasión han sido comparados con la Biblia (*Chambers 2001*) no porque estén llenos de sabiduría, sino más bien porque presentan citas acertadas tanto a favor como en contra de casi cada argumento.

En su informe de 1997, el Banco Mundial hace referencia a cuatro acontecimientos históricos más recientes: el derrumbe de la Unión Soviética, las crisis fiscales de los Estados europeos de bienestar, el papel decisivo del Estado en los “milagros económicos” de Asia Oriental, y el desmoronamiento de Estados y el derrumbe económico en algunos países subdesarrollados, principalmente africanos. De estas evoluciones se deduce que un Estado eficaz también es de gran importancia para el desarrollo económico orientado hacia el mercado (*World Bank 1997*).

Desde entonces, una transformación estatal en la periferia se considera un objetivo con el cual se pretende asegurar un crecimiento económico duradero, mediante reformas económicas y sociales: “To make development stable and sustainable, the state has to keep its eye on the social fundamentals.” (*World Bank 1997:4*). Las estrategias actuales consisten primordialmente en las transferencias internacionales de política de la Good Governance y la Poverty Reduction Strategy (véase capítulos 8 y 13). Por tanto, este concepto de una transformación orientada hacia la modernización para lograr un Estado eficaz y una consolidación de la democracia para algunos se basa en un nuevo “concepto de desarrollo holístico”, que abarca también aspectos jurídicos, institucionales, sociopolíticos y ecológicos, a parte de los aspectos económicos.

La reevaluación política del Estado se basa teóricamente en el New Institutionalism o la New Political Economy. El segundo concepto intenta integrar mecanismos reguladores sociales en la teoría neoclásica, a parte de la mano invisible del mercado. Se basa en la convicción de que el factor decisivo para el desarrollo social son las instituciones. Según esta teoría, las instituciones se comprenden como las reglas de juego de una sociedad, o, por decirlo más formalmente, las limitaciones de la interacción humana inventadas por el ser humano, con cuya ayuda se pueden superar dilemas políticos y sociales, a saber los conflictos latentes entre intereses individuales y los intereses de toda la sociedad.

En el modelo ortodoxo neoclásico, los así llamados costos de transacción, es decir los costos resultantes de un negocio o un intercambio, son prácticamente

inexistentes, y los derechos de propiedad están completamente asegurados. Por decirlo en otras palabras: Existe una transparencia completa de mercado e información, todos conocen todas las características de todas las mercancías negociadas en el mercado y aprovechan todos sus conocimientos a su favor.

El neo-institucionalismo traslada este modelo idealista de la neoclásica al imperio de los sueños y parte de un concepto más realista de mercados en el cual ni se conocen todas las informaciones, ni todos los títulos de propiedad están asegurados. El monto de los costos de transacción resultantes depende de una matriz institucional, a la cual pertenecen todas las condiciones marco económicas, como derechos de propiedad asegurados, el sistema jurídico, el control de mercado, la justicia, bancos y seguros, pero también valores y normas. El Estado suele ser el responsable de la imposición de una tal matriz institucional, que impone derechos de propiedad, determina las reglas formales de la actuación económica y social y garantiza el aseguramiento del cumplimiento de contratos de manera jurídica y desde la perspectiva del Estado de derecho. Por consiguiente, en primer lugar le corresponde a él transformar el sistema institucional existente en una estructura eficiente para la economía. De este modo, el Estado se convierte en agente de desarrollo también para la época neoclásica (*North 2000*).

Desde entonces, el Banco Mundial integra el neo-institucionalismo cada vez más en su paradigma de desarrollo. Esta evolución comenzó en enero de 1997, cuando el economista Joseph Stiglitz fue nombrado economista jefe del Banco Mundial. Stiglitz había contribuido al desarrollo de los enfoques de Economics of Information y de New Development Economics dentro del debate de teoría económica, que son compatibles con el neo-institucionalismo. Para él, la estabilidad macroeconómica era un medio y no el principal objetivo del desarrollo. Otros ámbitos de desarrollo como la política social o educativa tienen que ser asegurados a nivel institucional para poder desplegarse plenamente, y este aseguramiento a su vez podrá ser garantizado de la mejor manera por el Estado.

De esta manera, también Stiglitz le concede al Estado una función estratégicamente importante en el proceso de desarrollo. Para fundar sus teorías empíricamente, Stiglitz dio el ejemplo de Tailandia, Malasia, Indonesia y China. Estos países acababan de registrar éxitos de desarrollo impresionantes, dentro de los cuales los Estados habían sido agentes importantes de desarrollo. Además, habían esquivado puntos esenciales del Washington Consensus (*Stiglitz 1998^a*). El último presidente del Banco Mundial, Wolfensohn, a su vez retomó esta nueva tendencia de manera autocrítica, aplicándola al Banco Mundial: "Too often in the past, we have gone after the easy targets, saying that we would attack the more difficult (*often institutional*) issues later on. In doing so, we have failed to recognize the essential complementarities."

Pero Joseph Stiglitz no se limitaba a observaciones teóricas. Durante la crisis asiática entre 1997 y 1999, cuando 20 millones de personas cayeron por debajo del umbral de pobreza en un lapso muy corto de tiempo por falta de sistemas sociales, criticaba masivamente el papel del FMI y del ministerio estadounidense de Hacienda, ante un gran público, basándose en las conclusiones que estas instituciones habían mantenido sus estrategias neoliberales durante la crisis asiática. La crítica de Stiglitz culminó en la observación que la crisis fue provocada en primer lugar por los mercados financieros y de capital de los países afectados, liberalizados por la presión internacional, con lo cual daba a los Estados industrializados y al FMI una parte de la responsabilidad por el desastre.

Estos comentarios atacaron claramente las instituciones con las cuales Stiglitz se había comprometido anteriormente. El FMI y el ministerio estadounidense de Hacienda empezaron a ejercer presión sobre Stiglitz y lograron que en noviembre de 1999 anunciara su dimisión. Si bien después era asesor personal del último presidente del Banco Mundial, Wolfensohn, parecía gustarle cada vez más su papel de disidente. A mediados de abril de 2002, publicó su “ajuste de cuentas” con el FMI en varios países. Calificó como estúpida la política del FMI frente a la crisis asiática y criticó los mecanismos de trabajo poco democráticos y arrogantes tanto como la insistencia estática de la organización en estrategias alejadas de la realidad. Después de esta polémica, también Wolfensohn tuvo que distanciarse de su antiguo economista jefe. Stiglitz regresó a la vida académica, obtuvo el Premio Nóbel de ciencias económicas en 2001 y se autocelebra hoy como uno de los críticos más populares del FMI y del Banco Mundial (*Stiglitz 2003*).

Pero parece que el tiempo le da la razón a Stiglitz. Las crisis financieras en Rusia y América Latina siguientes a la crisis asiática no solamente provocaron un incremento dramático de la pobreza en los países afectados. También parecían amenazar las naciones industrializadas e incrementaron el interés en las condiciones institucionales generales de la economía de mercado. De este modo, el neo-institucionalismo se convirtió en elemento fijo de la política actual del Banco Mundial y en pilar del Post-Washington-Consensus que, por cierto, actualmente se suele asociar con la persona de Stiglitz (*Stiglitz 1998^a, 1998b*). La mejor prueba del gran éxito del neo-institucionalismo es el Informe de Desarrollo Mundial 2002 con el título “Creando Instituciones para los Mercados” (*World Bank 2001^a*). En este informe, la adaptación eficaz de instituciones estatales se convierte en fundamental tasks, en tarea básica de desarrollo. Sin embargo, el neo-institucionalismo del Banco Mundial sigue siendo muy poco concreto al definir precisamente qué entiende por instituciones. Las define como motor del desarrollo como lugar común, pero no sabe decir si las instituciones están sometidas a propias lógicas de desarrollo, y a cuáles. En detalle, las lógicas de desarrollo a menudo se reducen a derechos de propiedad y dejan de lado la complejidad del sistema institucional relevante para el desarrollo social y estatal (*Leys 1996*)

Mientras que Stiglitz aún tenía un concepto más amplio de desarrollo, el nuevo informe da especial importancia al sistema jurídico que tiene que asegurar las condiciones marco formales de las actividades económicas y garantizar los derechos de propiedad. De este modo, el neo-institucionalismo regresa a su núcleo y se convierte en legitimación general de futuras privatizaciones. Aquí finalmente se cierra el círculo de la “segunda generación de reformas” entre la economía liberal y la democracia liberal, ya que la última se considera mayor garante de la primera, gracias a su sistema jurídico intacto. No hay que confundir el redescubrimiento del Estado con un renacimiento del Estado de desarrollo o el crecimiento gestionado por el Estado defendido por el keynesianismo. El propio Banco Mundial no dejó ni la menor duda sobre este hecho en su informe de 1997: “Many said much the same thing fifty years ago, but then they tended to mean that development had to be state-provided. The message of experience since then is rather different: that the state is central to economic and social development, not as a district provider of growth but as a partner, catalyst, and facilitator.” (*World Bank 1997:1*). En este sentido, el redescubrimiento del Estado por parte del Post-Washington-Consensus no significa el abandono del neoliberalismo, sino que se puede entender más bien como “renovation of neo-liberalism” (*Berger 1999:239*). Correspondiente a esto, un comentario crítico sobre el Informe de Desarrollo Mundial llegó a la siguiente conclusión: “Good policies are equated with neoliberal policies.” (*Hildyard 1998:41*)

7.3 BOLIVIA – ¿FAILING STATE O TEORÍA FALLIDA?

Desde hace un tiempo, los Estados del Tercer Mundo vuelven a ganar importancia en la política internacional y las ciencias sociales. Pero la motivación de las diferentes disciplinas de trabajar sobre estos países no consiste en darles más respeto o recuperar déficit de investigación. Las razones son más bien reflexiones políticas pragmáticas. El centro del nuevo debate es el concepto del failing o failed state (*Rotberg 2002*). A continuación, se analizará la eficacia de este concepto mediante el ejemplo de Bolivia.

Durante mucho tiempo, Bolivia estuvo considerada país modelo de reformas, ya que era uno de los Estados que implementaban coherentemente las recetas económicas y políticas de desarrollo elaboradas por las organizaciones internacionales. Pero desde la así llamada “Guerra del Agua” en la provincia de Cochabamba en 2000, durante la cual protestas masivas acabaron con la privatización del abastecimiento de agua de la zona, los conflictos en el país han aumentado drásticamente. Desde aquel año, el país ha tenido 5 presidentes, y tan sólo entre 2003 y 2005, 2 jefes de Estado fueron obligados a dimitir. Bolivia fue perdiendo cada vez más estabilidad política. Desde entonces, algunos científicos clasifican el país como failing state.

Esta clasificación parece comprensible a primera vista. El monopolio de poder estatal ha sido cuestionado frecuentemente en los últimos años, con protestas masivas que han desembocado en la violencia. De esta manera, desde principios de 2005, las huelgas y los bloqueos continuos regularmente llevaron a bloquear el país temporalmente casi por completo hacia el interior y a aislarlo hacia el exterior, lo cual provocó finalmente la dimisión del entonces Gobierno. También la lealtad de los órganos ejecutivos frente al Gobierno se considera crítico. Además, conflictos violentos entre el ejército y la policía dejan entrever que la integridad dentro del ejecutivo es reducida (*BTI 2006*). El incremento del linchamiento dentro de las comunidades indígenas indica que se está reduciendo el reconocimiento del monopolio de poder estatal. También la vehemencia actual de la exigencia de autonomía de las prósperas provincias en el este del país se puede interpretar en el caso de Bolivia como creciente cuestionamiento del monopolio legítimo de poder del Gobierno central con respecto a la falta de imposición de su “poder territorial eficaz”.

Con respecto al monopolio de imposición tributaria, Bolivia sigue padeciendo del problema estructural regional de una “subimposición” dramática, a pesar de diferentes reformas. La economía nacional, aún débil, a pesar de la recuperación del crecimiento económico que se observa desde 2002, le deja un radio de acción estrecho al Estado. Este marco es aún más reducido debido a la agudización del endeudamiento que no se pudo evitar, a pesar de un ajuste neoliberal exitoso y la toma de amplias medidas multilaterales y bilaterales de condonación de la deuda. A principios del año 2006, las deudas públicas alcanzaron un nuevo récord de 7 mil 600 millones de dólares estadounidenses, absorbiendo cerca del 40% de los ingresos estatales para el servicio de la deuda. El monto y la dinámica del servicio de la deuda actual resulta en primer lugar de las mayores exigencias de intereses y las condiciones menos propicias de reembolso del endeudamiento interno, incrementado a un ritmo vertiginoso (*BTI 2006*).

Con respecto al Estado de derecho, se observan grandes discrepancias entre la Constitución y la práctica constitucional. Por lo general, se denuncia una falta de seguridad jurídica y eficacia, así como la dependencia política y la corrupción tanto del aparato judicial como de la administración boliviana. La falta de personal calificado y una práctica de reclutamiento basada en cálculos políticos, en parte dependientes de los partidos, impide que se establezca un sistema de división de poderes y accountability, promoviendo la corrupción a todos los niveles. Violaciones de derechos humanos y civiles, también con consecuencias mortales, forman parte de la vida cotidiana en Bolivia, y se han incrementado considerablemente con los conflictos de los últimos años. Además, frecuentemente la persecución penal es insuficiente. La constitución del Tribunal Constitucional en 1996, la designación de un Defensor del Pueblo en 1997 y el establecimiento del Consejo Judicial Nacional no han llegado a fortalecer de manera significativa el Estado de derecho.

En el área de la legitimación democrática del Estado, la así llamada Ley de Participación Popular (*LPP*), introducida por el Gobierno en 1994, había despertado la esperanza de un *democratic deepening* considerado ejemplar para el país marcado por el autoritarismo y para toda la región. La ley concedía amplias posibilidades de participación a nivel local, permitiendo además una creciente articulación y representación de los intereses de grupos desfavorecidos, sobre todo indígenas. Sin embargo, numerosas comunidades indígenas no se sienten lo suficientemente integradas en la toma de decisión política: „It has also demonstrated that the strategies of improving participation and “controlled inclusion” from above have not worked and that Bolivia in long term cannot be governed by the parliamentary pacts of the established national parties and elites alone, (...).” (*BTI 2006: 1*). Las situaciones conflictivas no resueltas de los últimos años redujeron aún más la legitimación del Estado. Según el *Latinobarómetro*, el contenido de la democracia en Bolivia se redujo entre 2000 y 2004 del 62% al 45%, y el contenido general de la democracia cayó de la tasa ya baja del 22% a tan sólo un 16%. Paralelamente, se observaba una pérdida de confianza completa de los ciudadanos bolivianos frente a toda la clase política tradicional, como demostró claramente la victoria electoral de Evo Morales a finales de 2005.

La dimensión de bienestar estatal tampoco estuvo nunca especialmente desarrollada en Bolivia, uno de los países más pobres de América Latina. Sin embargo, llama la atención el hecho de que no se lograra registrar mejoras significativas en los últimos 20 años, a pesar de esfuerzos inmensos y un apoyo gigantesco proveniente del exterior. Entre 1986 y 2004, los donantes internacionales destinaron una suma al país que correspondía en promedio al 8,5% del Producto Interno Bruto y que a partir de los años 1990 cubría en promedio más de la mitad de las inversiones estatales, con lo cual estaba estrechamente vinculada a atribuciones relacionadas con la política social (*CONAPE 2005, Peres Arenas 2003*). Pero las condiciones de vida de la mayoría de la población siguen marcadas por la pobreza y la exclusión, lo cual no se ha podido mejorar sustancialmente, a pesar del financiamiento de numerosas estrategias de lucha contra la pobreza, programas sectoriales acompañantes, una reforma educativa a nivel nacional y la promoción de la participación local y la descentralización. En 2004, Bolivia ocupaba tan sólo el rango 114 en el Índice de Desarrollo Humano (*IDH*) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (*PNUD*).

Actualmente, Bolivia se considera el país más pobre de Sudamérica (*UNDP 2004:141*). Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (*INE*), el número de bolivianos que viven en la pobreza se incrementó de 5 millones, correspondiendo al 62% de la población total, en 1998 a 5,8 millones, es decir el 64,3% de la población, en 2003. Además, en el mismo año más de un tercio de la población boliviana era extremadamente pobre (*El Diario, 5-10-2004*). No obstante, al mismo tiempo se logró mejorar gradualmente la tasa de alfabetización, la tasa de escolaridad y su duración

intermedia, al igual que el suministro y el tratamiento de agua en todo el país. Se logró reducir las desigualdades territoriales y de género. Sin embargo, siguen existiendo marcadas discrepancias entre hombres y mujeres, población rural y urbana, comunidades indígenas y población no indígena y personas de altos recursos y de bajos recursos.

Es obvio que las dimensiones clave del sistema estatal en Bolivia están sufriendo un proceso de erosión. Pero ¿realmente se está convirtiendo el país en un failing state? Para contestar esta pregunta, es necesario enfocar las líneas conflictivas subyacentes de la crisis boliviana. Sale a la luz un dilema múltiple que lleva paulatinamente al derrumbe del país. El problema estructural de la pobreza se ve agudizado por el incremento de las disparidades sociales. Durante las últimas décadas, la desigualdad social ha seguido creciendo continuamente, perjudicando a los grupos desfavorecidos. En 2002, el 40% de los bolivianos más pobres disponía solamente del 9,5% de la renta nacional, mientras que el 10% de los bolivianos más ricos disponía de más del 41% (CEPAL/PMA 2004:8). Esta distribución sumamente desigualitaria de ingresos y posesiones de tierra también se ve reflejada en el coeficiente Gini de Bolivia que se encuentra por debajo de 0.614, siguiendo directamente al valor de Brasil (0.639) (Solimano 2005:56).

La desigualdad social coincide con disparidades geográficas. Como suele suceder en América Latina, la pobreza se concentra a las zonas rurales. La pobreza rural en Bolivia se eleva al 81,7%, mientras que el número de pobres en el área urbana asciende en promedio al 47% (La Razón, 16-12-2004). Pero en Bolivia, no solamente las discrepancias entre las zonas urbanas y las zonas rurales son graves, sino que también el país mismo está dividido geográficamente. La pobreza se concentra en la región andina en el Oeste, alcanzando su triste clímax en Potosí – en tiempos anteriores el principal proveedor de plata y estaño de Europa y uno de los centros más prósperos del mundo. En la antigua metrópoli que competía con Londres, hoy en día reina sobre todo la miseria. Casi el 40% de la población se califica de extremadamente pobre, y otro 10% de marginado. La región presenta el valor IDH más bajo de toda América Latina (ibidem). Las tierras bajas del este del país, ricas en materias primas y orientadas hacia la exportación, constituyen el contrapolo socioeconómico, sobre todo los departamentos de Santa Cruz y Tarija que disponen de una gran parte de las reservas nacionales de gas natural, registrando cerca del 50% del Producto Interno Bruto y constituyendo la sede de las elites tradicionales. Esta división geográfica se ha traducido a menudo a nivel político. Con cada vez más vehemencia, las tierras bajas amenazan con exigencias de autonomía y empiezan a negarse a asumir las cargas de la región andina más pobre. Pero también las comunidades indígenas son cada vez más radicales al exigir la codeterminación con respecto al aprovechamiento de los recursos naturales y su participación en los beneficios. A la vez, también ellos reclaman más derechos y

autonomía de parte del Estado central, de manera que éste último se ve presionado por constelaciones de intereses sumamente diferentes y opuestas.

Pero al fin y al cabo, la compleja heterogeneidad de la sociedad boliviana desemboca en una dinámica central, a saber la polarización étnica. Dado que contrariamente a la mayoría de los Estados latinoamericanos, estimadamente el 70% de la población boliviana es de ascendencia indígena, este conflicto étnico latente tiene una dimensión especial. Bajo aspectos sociales, la mayoría indígena es el grupo de la población proporcionalmente más afectado por la pobreza. Mientras que el 13,3% de la población indígena padece de malnutrición, los bolivianos afectados no indígenas representan "sólo" el 5,7%. Mientras que entre 1997 y 2002, el número de pobres dentro de la población no indígena se redujo en un 2%, la pobreza en los grupos indígenas se incrementó al mismo tiempo en un 8% (*BID 2004; CEPAL/PMA 2004*). Por el otro lado de la sociedad, se encuentra la clase alta, mayoritariamente de ascendencia europea, que no representa ni siquiera el 10% de la población total, gozando sin embargo del poder económico y político desde hace siglos de manera irreversible (*Marien 2003*).

En el contexto de estas múltiples líneas de conflicto que se solapan, el desarrollo boliviano se puede explicar menos por el creciente fracaso del Estado, sino más bien por la polarización social-étnica en el país, la cual tiene raíces históricas. En general, las elites negaron a los implicados el surgimiento de un proceso emancipatorio. En el contexto de decisiones políticas concretas y acontecimientos a nivel nacional, este hecho llevó a un incremento masivo de conflictos y a escalaciones parcialmente violentas. Tanto se puede tratar aquí de una problemática originariamente étnica, como puede existir más bien una congruencia significativa entre la exclusión socio-económica y la población indígena que convierte la cuestión social en constelación de conflicto étnico. La clasificación de los hechos es una cuestión académica. Lo que es más decisivo es el hecho de que también durante las últimas 2 décadas de gobernanza democrática, los indígenas no hayan ascendido socialmente, y a pesar de la concesión de derechos liberal-democráticos, no se haya reducido la exclusión de capas subordinadas y las partes indígenas de la sociedad. A pesar del trato igual formal y jurídicamente existente, las estructuras de poder, junto con las diferencias de educación, la discriminación ampliamente aceptada de las mujeres y los racismo tolerados socialmente, llevan en la práctica a que los potenciales de organización, acceso, articulación y participación sean muy desiguales (*Rea Campos 2004, Valenzuela 2004*).

Otro punto que se añade al panorama es la decepción de que hasta la fecha no se haya cumplido la promesa de la integración entre democracia política y prosperidad económica. Esta decepción fomentó masivamente el proceso de la creciente politización indígena, la emancipación y la toma de conciencia sobre las culturas autóctonas durante los años 1990. Es decir que la dinámica de los conflictos

sociales en Bolivia no se alimenta de estructuras de violencia profundamente fundamentadas como se consideran típicas de un sistema estatal en proceso de desmoronamiento. Surge más bien como consecuencia de los acontecimientos políticos diarios, y presenta cada vez más características étnicas, a parte de la fragmentación y la heterogeneidad de los grupos de protesta. Estas características permiten interpretar la dinámica como levantamiento de organización cada vez más eficaz contra la discriminación de la mayoría indígena, la cual se ha arraigado en la sociedad durante siglos. Este proceso emancipatorio implica automáticamente una colisión de intereses: „Va a costar a quienes tienen un origen blancoide-mestizo, hegemónico, dominante, de visión neo-colonial, que desde las raíces indígenas de nuestra población está surgiendo una expresión democrática, de ciudadanía distinta, con identidad étnica, con una vocación productiva diversa, reclamando espacios de participación ciudadana.“ (*Urioste 2003: 9*). Los hasta ahora privilegiados están conscientes de que una mayor representación política de los indígenas sin lugar a dudas irá de la mano con la limitación o incluso la pérdida de su poder, con lo cual podría cambiar de manera significativa las prioridades de la política boliviana. De esta manera, la Asamblea Constitutiva prevista, dentro de la cual se negociará y se decidirá sobre una reforma constitucional fundamental, para muchos es el símbolo de la posibilidad de un tal cambio, democráticamente legitimado. El estilo político cada vez más agresivo de las elites blancas refleja precisamente estos temores no injustificados de perder el propio poder.

Por tanto, Bolivia es la escena de una lucha de poder dentro de la sociedad. El objetivo de esta lucha consiste en la renovación – o la destrucción – fundamental del régimen liberal democrático, apoyado por un modelo estatal y social que sigue teniendo estructuras exclusivas y racistas. Como cualquier Estado, también Bolivia presenta una concentración de relaciones de poder dentro de la sociedad: Los Gobiernos que cambian a menudo y las instituciones estatales siguen representando, desde la colonización hasta la actualidad, casi exclusivamente los intereses de una pequeña elite, cuyo poder aseguran mediante patronazgo, clientelismo y paternalismo. Por lo tanto, los movimientos indígenas cada vez más fuertes y con sus posiciones notoriamente antiliberales, a pesar de la heterogeneidad de los intereses y los actores sociales, al cuestionar estas estructuras y esta cultura políticas, también tendrán que poner en tela de juicio el Estado boliviano tradicional. Se ve que Bolivia no es un Estado frágil que se esté convirtiendo en failing state, sino que actualmente se tiene que enfrentar al imperativo de un inclusive state.

7.4. FAILING THEORY – LOS LÍMITES Y LOS RIESGOS DEL DEBATE O ¿UN NUEVO MEDIO PARA LEGITIMAR INTERVENCIONES?

El intento de describir la crisis estatal boliviana mediante atributos como failing o failed, no tiene consistencia, ya que se queda en la superficie de los fenómenos. Al

mismo tiempo se dejan de lado los desarrollos positivos simultáneos en el país. Por ejemplo, en el caso de Bolivia se ve que las crisis que se han producido regularmente desde el año 2000 y la creciente ingobernabilidad del país, al igual que la pérdida de legitimación del Estado, amenazaron la estabilidad de indicadores macroeconómicos importantes como el crecimiento, el volumen de exportaciones, la tasa de inflación y el déficit presupuestario en menor medida de lo que podría hacer creer la dimensión de las crisis (*CEPAL 2004*). Con relación al Estado de derecho y la corrupción, no solamente hay que destacar déficit, sino que también se observa una creciente sensibilidad de los medios de comunicación y de la opinión pública frente a estos temas, cuya primera expresión se encuentra en el incremento de las persecuciones penales y las condenas parciales. A pesar de todas las críticas de la Ley de Participación Popular, articuladas primordialmente de parte de los indígenas o los sindicatos, estos desarrollos contribuyeron a incrementar la articulación y la presencia de actores, intereses y temas indígenas en el contexto nacional (*Urioste Fernández de Córdova:2003; Van Cott 2003*).

Un déficit del debate sobre los failing states consiste en que se concentre analíticamente en la erosión del sistema estatal, pasando por alto a la vez las razones subyacentes. El concepto de este debate tiene otros déficit que hay que evaluar de manera crítica: todos estos enfoques parten implícitamente de una concepción de Estados e instituciones que se concentra fuertemente en la OCDE. Sin embargo, los criterios de evaluación normativos resultantes no se pueden transmitir automáticamente a los Estados que no son miembros de la OCDE. Por una parte, se deja de lado que el Estado nacional de proveniencia occidental y orientación liberal democrática, presentado actualmente como único modelo posible, se fue consolidando durante siglos en el contexto europeo, y que en muchos países subdesarrollados, la formación de Estados se encuentra aún en un estadio relativamente temprano. Este factor temporal y el carácter poco lineal del proceso de los desarrollos históricos tendrían que reflejarse más dentro del debate sobre los failing states, si este debate pretende tener un contenido explicativo teórico. En este contexto, también es necesario volver a abordar las deformaciones específicas del Estado y de la sociedad mediante la colonización, visibles en Bolivia hasta la fecha, y considerarlas analíticamente dentro de los debates actuales sobre los failing states.

Por otra parte, el sistema de Estado nacional se suele igualar con la homogeneidad territorial, evaluando discrepancias notorias como síntomas de una erosión del Estado. Pero en muchos Estados de América Latina, el sistema estatal no solamente se ve limitado cuando aparecen síntomas obvios del desmoronamiento estatal a causa de la coexistencia y la penetración mutua de sistemas de poder heterogéneos, tanto formales como informales. Por el contrario, una baja homogeneidad del sistema estatal y el low-intensive-citizenship a menudo forman parte de la vida cotidiana de los sistemas estatales periféricos. El concepto de failing

states con su concepción estatal vinculada a la OCDE, su focalización hacia las instituciones y las normas liberal-democráticas y su ignorancia consiguiente de poder y dominio no puede percibir, y menos abordar estas diferenciaciones.

Pero esta crítica de las categorías de failing states no aboga exclusivamente por más precisión analítica y más consistencia teórica. Hay que ver que el debate sobre los failing states va mucho más lejos en su autoconcepción, queriendo garantizar una actuación basada en la teoría y una gestión de problemas basada en las conclusiones. Este punto es precisamente el mayor riesgo de su inexactitud analítica, ya que si sigue evaluando las crisis estatales de manera errónea y descuidando extremadamente las razones de las crisis, también las soluciones propuestas llevarán al fracaso.

Un punto más notable que el mismo debate sobre los failing states es la extraordinaria popularidad que goza en los últimos años en la política y también dentro de la scientific community. Durante mucho tiempo, el fenómeno del desmoronamiento estatal se concibió como problema endógeno de las regiones afectadas o de sus poblaciones respectivamente, y por lo general se dejaba a los politólogos. Durante las últimas décadas, también los regímenes estatales fuera de la OCDE han sido tematizados mucho menos a nivel científico. No fue hasta el 11 de septiembre de 2001 y el consiguiente war against terror que el interés en el Estado precario volvió a incrementarse súbitamente. Por consiguiente, el debate sobre los failing states se ve dominado fuertemente por cuestiones relacionadas con la política exterior y de seguridad, y se combina con la cuestión de las intervenciones militares. De esta manera, el supuesto aspecto de peligro que puede resultar de Estados débiles y económicamente poco poderosos, en el contexto de la proliferación de armas de destrucción masiva a nivel internacional y la “existencia de un terrorismo transnacional”, y que supuestamente presenta un potencial de amenaza considerable para la seguridad y los intereses de los Estados poderosos y estables, se sitúa abiertamente en el centro del análisis.

Además, qué persona ilustrada y pacífica no estaría dispuesta a acabar con los efectos a menudo crueles de los failing states como pogromos, masacres o incluso guerras civiles, crímenes contra minorías u otras violaciones graves de los derechos humanos, realizando una intervención militar. Pero este llamamiento a la moral o a la ética, expresado en adjetivos tan minimizadores como “humanitario” solamente despliega su potencial argumentativo para los que, conscientemente o inconscientemente, abordan estos temas a un nivel meramente abstracto. En cambio, si las intervenciones se analizan en su contexto concreto, se ve que no se basan para nada en un imperativo moral, sino que históricamente siempre se aplicaron por intereses nacionales o sobre la base del concepto de gran potencia, defendido por Estados individuales o grupos de Estados. Las intervenciones no contribuyen a que se vuelvan a respetar los derechos humanos, sino que fomentan la creciente

descivilización de las relaciones internacionales, debido a su principio de selectividad y su carácter arbitrario (véase capítulo 14).

Esta conclusión no es nada nueva. Sin embargo, el debate en torno a los failing states la suele ignorar, permitiendo de este modo que las intervenciones militares se vuelvan a debatir como concepto que se puede definir con normas abstractas o de validez universal. Se ve que hablando de los failing states, se trata menos de la situación en los Estados periféricos mismos. Parece que en principio, este debate quiere promover una nueva calidad dentro de la política de seguridad internacional que se oriente por las asimetrías entre el Norte y el Sur, interpretándolas ya como conflicto potencial entre el Norte y el Sur. Sin embargo, como un conflicto que estalla sólo puntualmente, que se puede limitar a nivel local y que en general puede ser controlado por el mundo occidental. De este modo, la clasificación de Bolivia como failing state es poco explicativa. Sin embargo, podría ser instrumentalizada para apoyar a todos los que temen por sus privilegios tradicionales a nivel nacional o que ven una amenaza geoestratégica en la victoria electoral del líder indígena y sindicalista Evo Morales a nivel internacional, afirmando que esta amenaza requiere una actuación decidida (*La Razón*, 19-12-2005). Pero lo que necesita Bolivia – y mucho menos cualquier otro país de la región - no es una intervención. Más la necesitaría la teoría de los estados fallidos, ya que por fin tendría que volver a plantearse los temas de las relaciones entre el Norte y el Sur y del así llamado “Tercer Mundo”. Al fin y al cabo, la crisis o la desestabilización del Estado boliviano no abarca solamente riesgos y da razones para preocuparse, sino que también se podría concebir como oportunidad que abarca el potencial de una renovación social sustancial y un refuerzo de la democracia a largo plazo.

DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: LA EVOLUCIÓN DE UNA PROMESA

Lo que el mundo llama originalidad
es solamente una extraña manera de hacerle cosquillas.
Bernhard Shaw

"En América Latina la descentralización del poder y de los gastos públicos, unido a una democratización, han transformado de forma drástica el panorama político local y conducido a lo que algunos llaman una 'revolución silenciosa.'" celebraba con júbilo el Banco Mundial en su informe anual de 1997 y diagnosticaba de manera enfática que en América Latina está surgiendo un nuevo modelo de gobernabilidad (*World Bank 1997: 16*). En efecto, en los dos últimos decenios los aproximadamente 15.600 municipios que cubren la región como una red, han sido sacudidos de forma perceptible por "los vientos descentralizadores" (*Boisier 1997*). Esta "revolución silenciosa" comenzó a principios de los años 80 con un cambio dramático en los municipios, que incluía al mismo tiempo factores internos y externos. Uno de ellos fue la crisis fiscal, la cual obligó a muchos países a trazar una estrategia doble que le diera responsabilidad al sector privado en el plano horizontal, y a los gobiernos locales en el plano vertical. De esta manera se aspiraba a una consolidación del presupuesto estatal con medidas de ahorro y privatizaciones y a la vez, a un aumento de la eficiencia de la asignación de fondos y de la prestación de servicios públicos.

La legitimidad descendiente del Estado autoritario constituyó otro factor, así como la democratización que se establece en la mayoría de los países latinoamericanos. En las sociedades en transición de América Latina continuamente se constataba un vacío entre el Estado y la sociedad civil (*Oxhorn/Starr 1999*), el cual debería cerrarse mediante democracias locales que le sustrajeran el centralismo como base al régimen autoritario. Gobiernos locales con sistemas fuertes y representativos, unido

a una participación civil mayor, debían estimular la democratización o al menos, canalizar el potencial conflictivo tradicional de las movilizaciones municipales. Pero los mecanismos del diálogo y la formación de consenso no solo eran elementos esenciales para consolidar la democracia y disminuir las tensiones sociales, sino que también se consideraban una vía para estructurar y racionalizar la asignación de recursos municipales.

Estos conceptos y procesos estaban muy influenciados por un creciente movimiento mundial en favor de la descentralización (*Borja et al. 1989*). A principios de los años 80, el Banco Interamericano de Desarrollo inició un programa para el desarrollo municipal, el cual se aplicó hasta 1990 en casi todos los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, el Banco Mundial comenzó a promover la construcción institucional (*institution building*) municipal (*Guarda 1990*). De este modo, a mediados de los años 80 se formó en América Latina una coalición reformista a favor de estrategias descentralizadoras que trascendió a varios países y cuyo objetivo era incrementar la atención a los servicios públicos, así como el apoyo financiero y la autonomía política a los gobiernos locales.

Los distintos agentes de esta coalición son neoliberales (*muchas veces, conectados con las organizaciones financieras internacionales*), los cuales quieren reducir el sector público; reformistas, quienes desean modificar la desigualdad existente y las estructuras no democráticas; tecnócratas, los cuales se proponen modernizar la eficiencia de las administraciones; así como agentes internacionales para el desarrollo, que ven el nivel local como eficiente administrador de programas para combatir la pobreza (*Chile, Bolivia, México*), y que a partir de los años 90 favorecen programas orientados por la demanda (*demand driven*) para mejorar las capacidades locales (*Litvack et al. 1998*).

Tan variadas como sus agentes han sido las propuestas para la descentralización. Estas son: realizar privatizaciones y traspasar atribuciones y recursos del Estado central al nivel municipal, llevar la competencia política y elecciones democráticas a representantes locales, y aumentar la capacidad técnica de las autoridades de planificación locales. Aunque con conformaciones diferentes, en la mayoría de los casos la descentralización se aplica directamente en el nivel local, motivo por el cual en ocasiones también se habla de un proceso de municipalización.

Este ambiente favorable propició que las estrategias de descentralización en América Latina desarrollaran una dinámica sorprendente. Como primer paso, a partir de los años 80 los gobiernos locales recibieron más responsabilidades y recursos. En algunos países fue significativo el traspaso de los servicios de salud pública y educación hacia el nivel local (*Chile, Colombia, Bolivia*). Además, los mecanismos para las transferencias estatales financieras hacia los municipios se unificaron y se volvieron más predecibles y transparentes. La cuota de gastos públicos a nivel local creció considerablemente. En menor medida se tomaron también iniciativas para

desarrollar la economía local y crear empleos mediante industrias de pequeña escala (*Brasil*).

Entre 1985 y 1995 tuvo lugar una democratización masiva de ciudades y municipios. A partir de 1984 se redactaron nuevas constituciones municipales en 10 Estados. En 1980, en 3 de 26 países latinoamericanos y caribeños, los alcaldes fueron elegidos directamente por el pueblo, en 1985 en 9, en 1990 en 11, y en 1995 en 17 países, mientras que en 6 fueron elegidos por los consejos municipales. 20 años antes, casi todos los alcaldes habían sido designados por sus gobiernos centralizados (*BID 1997*). En no pocos países (*Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela*), junto con las elecciones se cimentaron otros elementos participativos a nivel local. Se modificaron legislaciones que brindan reconocimiento público a asociaciones civiles municipales; algunas administraciones fueron obligadas a consultar organizaciones ciudadanas; se hizo posible la práctica de referendos locales, plebiscitos o dimisiones de cargos; parcialmente se rompió el monopolio electoral de los partidos y se les permitió a organizaciones civiles designar candidatos independientes. La política debía volverse a través de estas medidas más transparente y cercana a los ciudadanos (*Cunill 1991; Lowndes 1992*).

Hoy en América Latina, además de los trabajadores municipales - aproximadamente el 14 % de los empleados del sector público -, entre 3 y 6 millones de personas (*políticos, autoridades estatales, organizaciones civiles, ONGs, etc.*) están envueltas en procesos de descentralización. Por consiguiente, las políticas descentralizadoras son la parte más adelantada de las reformas políticas en América Latina y una de las razones por las que ésta se describe como la "región más democrática del 'Tercer Mundo'" (*Linz/Stephan 1996*).

8.1. LOS ALTIBAJOS DE UNA PROMESA: DE LA PRIVATIZACIÓN A LA DEMOCRACIA

La inquebrantable popularidad de la descentralización descansa en una notable convergencia de planteamientos políticos, y al mismo tiempo en la divergencia de sus enfoques teóricos. Para que la descentralización no se convierta en una fórmula vacía, inútil como categoría analítica, a continuación presentaremos la evolución de sus conceptos principales y sus interpretaciones.

Ya desde los años 50, la descentralización se consideraba una especie de panacea contra estructuras de poder oligárquico, ineficiencia administrativa y disparidades territoriales y sociales. El concepto estuvo influido hasta los años 60 por una escuela de pensamiento que ponía como patrón a las democracias occidentales para la construcción del Estado moderno en las antiguas colonias. Su principal postulado era dispersar el poder estatal lo más ampliamente posible, con lo cual se promovería una dimensión vertical de la separación de poderes, una pluralización de la política y una mayor competencia política. Sin embargo, estas estrategias no

tuvieron éxito ni en la formación administrativa ni en los desarrollos socioeconómicos. Más bien perpetuaron la autonomía de las oligarquías locales y la exclusión social y política.

En los años 60, el debate de la descentralización quedó relegado a un segundo plano por teorías del desarrollo que tendían al Estado centralizado, pero a finales de los años 70 comenzó a reanimarse como respuesta al fracaso de modelos de desarrollo muchas veces autoritarios y a la crisis fiscal que afloraba en muchos países. El hecho de ver que el centralismo estatal no reducía necesariamente la desigualdad socioeconómica, llevó a aceptar que la descentralización era más eficiente que el centralismo desde el punto de vista funcional. En principio se aspiraba a reducir el Estado y a la vez, aumentar su eficiencia por medio de la cercanía local, de las adaptaciones a las necesidades locales, estimulando la motivación e innovación a través de vías más cortas, etc. A diferencia de los conceptos anteriores, marcadamente normativos, este segundo debate de la descentralización se destacaba por una orientación hacia la funcionalidad.

De este modo, en los años 80 la teoría de la local fiscal choice, basada en el paradigma neoliberal, se convirtió en el concepto más influyente de las políticas descentralizadoras. Esta teoría abogaba por una profunda descentralización administrativa y fiscal para incrementar la eficiencia general, así como el abastecimiento descentralizado y mercantil de bienes y servicios públicos. La estrategia implícita - y muchas veces puesta en práctica - consistía en reducir la influencia del Estado en la economía privatizando los servicios y las empresas públicas. Este tipo de descentralización se concentraba fundamentalmente en las funciones estatales de las atribuciones y de los recursos (*Rondinelli et al. 1989; Smith 1985*).

Dentro de este enfoque económico se realizó la tipología de la descentralización más divulgada hasta el presente que, en principio, establece cuatro tipos diferentes: Primero, la desconcentración como el traspaso de unidades administrativas del nivel centralizado, es decir, la formación de oficinas locales de la administración centralizada. Segundo, la delegación como el traspaso de atribuciones públicas a unidades independientes bajo el control estatal. Tercero, la devolución como el traspaso a niveles más bajos no sólo de atribuciones y recursos, sino también de legitimación política, y cuarto, la privatización como una desestatalización descentralizada de las funciones públicas (*Rondinelli et al. 1983*). Versiones más completas diferencian, además, la desburocratización y la desregulación, o precisan algunos de los tipos principales (*Cheema/Rondinelli 1983; Rondinelli et al. 1989*).

Las experiencias relacionadas con la descentralización en los años 80 demostraron, sin embargo, que muchas veces no podía lograrse la eficiencia fiscal pronosticada. Por un lado, durante un tiempo determinado la descentralización podía causar costos mayores para la regulación estatal (*Fuhr 1995*). Por otro, las

privatizaciones empeoraban con frecuencia la prestación y calidad de los servicios públicos, lo cual trajo como consecuencia que aumentara la pobreza, pues en América Latina gran parte de la población depende de estos servicios principalmente. Por ejemplo entre 1980 y 1990, el número de latinoamericanos obligados a vivir con dos dólares estadounidenses al día aumentó en cuarenta millones (*Morley 1995: 189*).

También quedó demostrado lo distante que se hallaba la práctica de esta teoría, la cual interpreta la política como una competencia de intereses de individuos racionales, y el cambio político como técnica. Este enfoque descuida la fuerte influencia de los patrones políticos tradicionales y de los intereses particulares, impactos que excluyen muchas veces la participación de grupos socialmente débiles, justamente también mediante la acción del Estado. El problema teórico entre el Estado que fomenta reformas de manera racional y el Estado ineficiente, objeto de estas reformas, se expresó en la práctica en una marcada incoherencia de los distintos procesos de descentralización (*Evans 1996*).

Igualmente quedó demostrado que incluso en el caso de que se cambiaran los marcos institucionales, las estructuras políticas tradicionales pueden reproducirse, y que estas en modo alguno son automáticamente revisables con la descentralización. Por ejemplo, la deconcentración, la delegación y la privatización, así como la desregulación y la desburocratización pueden ser compatibles con el autoritarismo estatal, y todas ellas, con excepción de la deconcentración, lo pueden ser también con el centralismo. La devolución implica en cierta medida autonomía política, aunque no está concebida de forma participativa.

Como resultado de estas experiencias, esta tipología fue cuestionada y descartada incluso por sectores de uno de sus protagonistas principales: el Banco Mundial. A partir de los años 90, un nuevo debate teórico comenzó a abogar por que se definieran primeramente los objetivos principales de desarrollo a los cuales se aspiraba, y posteriormente las formas y medidas descentralizadoras (*Samoff 1990*). Los conceptos de la descentralización de los años 80 parecían concebidos, en particular, para estrategias organizativas y administrativas, y en el fondo seguían ligados al concepto de desarrollo de los años 70.

Una de las respuestas fue la aparición de los enfoques tecnócratas, hoy en día ampliamente difundidos, sobre todo en América Latina. Se ocupan más de los aspectos jurídicos y administrativos, y se concentran en la modernización de las administraciones públicas (*Cunill 1999*). En este sentido, el principio de la subsidiaridad encontró gran aceptación. Según este, las funciones públicas deben promover primordialmente las unidades más pequeñas y más subordinadas, en lugar de unidades superiores, y por tanto el espacio local se elige como principal referencia territorial (*Smith 1996; World Bank 1997*). Sin embargo, los enfoques tecnócratas también descuidan con frecuencia la dimensión política de la descentralización.

Por eso, el debate estuvo más bien dirigido bajo enfoques de participación hacia la política y la democracia local. Un primer paso en esta dirección fue realizado por un enfoque, que se aproximaba a los aspectos políticos a través de su definición específica de la eficiencia en la asignación de fondos. Se introdujeron como nuevos criterios de eficiencia la legitimación de las autoridades locales y la transparencia de los procesos políticos (*Campbell et al. 1991*). Sin embargo, serios problemas metódicos para evaluar la eficiencia, así como la falta de apoyo empírico para comprobar este concepto de racionalidad, dejaron pronto al descubierto la baja utilidad teórica y práctica de esta concepción.

Esto dirigió las miradas hacia interpretaciones menos económicas. Partiendo de los recientes procesos democráticos y la formación de identidades regionales y locales, se planteó que para consolidar el Estado democrático era importante también descentralizar la legitimación política. La descentralización se amplió en un enfoque político que señala que sus resultados deben ser fruto de una buena gobernabilidad, también, de un proceso democrático de los participantes. La descentralización debía ser un medio para aumentar la participación política, democratizar los procesos políticos y sociales, y acercar las decisiones político-administrativas a los intereses de los ciudadanos en su entorno (*Slater 1990*).

Así, la función política de la legitimación se convirtió en parte integral de conceptos de la descentralización. Esta nueva comprensión adjudicaba un papel estratégico a los gobiernos locales, puesto que en ellos los ciudadanos entran en contacto con el Estado. Según eso, la democracia ya no solo se entiende como un problema del nivel nacional, el sistema de partidos, o las libertades fundamentales y el derecho al voto, sino también como elemento de la base local, conforme al lema "Para expandir su poder, gobiernos tienen que compartirlo." (*Werlin 1989:455*)

8.2 DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: GOBERNABILIDAD LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Hoy la descentralización se describe, por lo general, a través de tres funciones integrales del Estado: atribuciones, recursos y legitimación política. Un análisis más detallado de estas funciones en América Latina demuestra que en la mayoría de los casos, aún no han reportado el salto cualitativo esperado en la autonomía local. Por ejemplo, a partir de los años 80, las atribuciones municipales crecieron de forma considerable. No obstante, el aparato jurídico y el ejecutivo del Estado centralizado siguen ejerciendo una enorme influencia en los municipios. Normalmente, los municipios no poseen funciones legislativas independientes y solo pueden aplicar regulaciones en convenio con el Estado.

Si bien es cierto que muchos municipios hoy cuentan con una cantidad impresionante de atribuciones, estas se incluyen dentro de un catálogo no muy diferente del catálogo de atribuciones de los antiguos municipios coloniales: el mantenimiento de la ley y el orden - sin olvidar que la policía constituye una de las

funciones estatales más centralizadas hasta la fecha (*Fox 1994*) -; la prestación de servicios urbanos como la limpieza de las calles, el alumbrado y la eliminación de desechos, servicios públicos como el control del mercado, y servicios sociales elementales como la salud pública y la distribución de licencias comerciales y de producción. La prestación de estos servicios ni siquiera es obligada en la mayoría de los casos.

A menudo las atribuciones más elementales para el desarrollo municipal son asumidas directamente por el gobierno central. Por ejemplo, los bienes públicos (*agua potable, albañales, electricidad*); los servicios sociales (*asistencia médica y educación primaria*) - cuyo traspaso a los gobiernos locales se incrementó a partir de los años 80 - así como funciones de planificación (*calles y planificación urbana*). La escasa cantidad de regulaciones además no concuerda con las crecientes actividades económicas internacionales. La mayoría de las veces, las administraciones locales no tienen potestad reguladora frente a las industrias que producen para el mercado mundial pero explotan recursos locales de forma extensiva. Las consecuencias sociales y ecológicas, casi siempre masivas, de estos enclaves industriales sitúan a los municipios ante nuevos problemas, sin poder tomar medidas, por ejemplo, a través de disposiciones para la protección del medio ambiente (*Burchardt/Dilla 2001*).

Desde el comienzo de la descentralización también se constata un cambio evidente en relación con los recursos. Los gastos de la mayoría de los municipios aumentan en los últimos tiempos constantemente. Solo entre 1985 y 1995, en América Latina los gastos estatales a nivel subnacional aumentaron del 15,6% al 19,3% (*BID 1997:166*) - con grandes variaciones en dependencia del país. Como en otras partes del mundo, no hay una correlación positiva entre los cuadros de distribución del presupuesto estatal y los ingresos nacionales per capita.

Estos gastos se alimentan de dos fuentes de ingreso. Por un lado, algunos países (*fundamentalmente Chile, México, Nicaragua, Paraguay, Perú*) intentan estimular la generación de ingresos locales. Lo más importante son los impuestos (*en especial impuestos sobre la propiedad y vehículos de motor*) y las tarifas (*licencias comerciales, transporte y servicios públicos*). Por lo general, el gobierno central fija las tasas de impuestos y tarifas. Con excepción de Brasil, los municipios latinoamericanos no tienen posibilidades de pedir créditos.

Como las obligaciones de gastos casi siempre exceden los ingresos municipales, hasta ahora los municipios han dependido de la segunda fuente de ingresos: la creciente transferencia financiera del Estado central. Si antes se hacían en pequeño volumen, eran inconstantes y dependían de relaciones clientelistas, hoy se observa una estandarización y una normación de estas transferencias, que en la planificación financiera han reducido las inseguridades municipales. A pesar de estas mejoras, la mayoría de los municipios latinoamericanos continúa padeciendo de una carencia

crónica de recursos que debilita los potenciales de sus gobiernos locales. Según muchos involucrados, el conflicto principal radica en que a nivel nacional tiende a darse atribuciones en lugar de recursos, mientras que a nivel local tiende más a aceptarse recursos que nuevas atribuciones (*Blanco 1997*). Ello prueba que por regla general, las transferencias de atribuciones y recursos no armonizan mucho, y pocas veces el traspaso es coherente.

En relación con la dimensión política de la descentralización - la función de legitimación -, desde principios de los años 80 también se observa un fortalecimiento de la autonomía local, dado fundamentalmente por elecciones democráticas. En primer lugar debe mencionarse la elección directa del alcalde, que en casi todos los casos exige una mayoría directa de votos. Los consejos municipales se eligen desde hace ya más tiempo de forma directa, para lo cual se aplica generalmente el sistema representativo proporcional, donde los candidatos se presentan en las listas de partidos y los votos en el consejo se distribuyen de acuerdo con la cantidad de votos que alcancen los partidos. Los cargos municipales se ocupan en la región por un período de dos a seis años, según el país. La reelección del alcalde se permite en trece países, mientras que en los demás se prohíbe o solo es posible luego de un tiempo determinado (*Nickson 1995:64; Willis et al. 1999:11*).

A pesar de esta democratización, los sistemas electorales locales aún presentan deficiencias substanciales. En primer lugar, en comparación con los estándares internacionales a menudo existe muy poca proporción entre los miembros del consejo y los electores (*por ejemplo, Bogotá tiene una proporción 1:225.000*). Como consecuencia, las decisiones políticas se reconcentran, por lo que son menos controlables, y determinados grupos sociales corren el riesgo de tener menos representación política.

En segundo lugar, las elecciones locales y las nacionales están vinculadas: No pocas veces las elecciones municipales se efectúan junto con las elecciones presidenciales y del congreso, y en ambas solo pueden elegirse candidatos de un mismo partido. De esta forma se obstaculiza la representación de minorías locales y se promueve el clientelismo político. Con frecuencia, candidatos locales garantizan votos de la base para su partido, por lo que reciben cuantiosos recursos.

Los breves períodos de los cargos (*a menudo, de dos a tres años*) y la frecuente prohibición de la reelección del alcalde representan una tercera barrera, y son los motivos que fomentan una mentalidad de enriquecimiento y que obstaculizan la continuidad política. En un período típico de tres años de ejercicio del cargo, el alcalde y la administración ocupan el primer año analizando los problemas municipales, el segundo, dándole respuesta a estos, y el tercero, en campañas electorales. Es decir, solo se realiza trabajo productivo en un año.

Menos democratizada que las elecciones locales se halla la estructura político-administrativa de la mayoría de los municipios. Frecuentemente domina un ejecutivo

(la *alcaldía*) que reclama plenos poderes. Aunque elegido por plebiscito, este ejecutivo es muy personalista y a menudo, autoritario. Continúa así la tradición caudillista de la época colonial, alentada en los años 50 y 60 por los impulsos de los Estados Unidos a favor de un "alcalde fuerte". Hoy en día, los ejecutivos colegiales han desaparecido casi por completo en América Latina.

El legislativo - consejo municipal - que en comparación con otros países resulta extremadamente pequeño pues no se amplió según crecía la población, ejerce formalmente funciones legislativas y revisa la política municipal. Sin embargo, en la práctica, muchas veces el poder de los miembros del consejo se limita a ratificar las leyes municipales y aun así, el alcalde tiene derecho al veto en algunos países (*Brasil, Colombia*). A menudo, la función principal de los miembros del consejo consiste en hacer llegar al alcalde intereses específicos de diferentes grupos sociales.

Gracias a esta simetría política, las estructuras administrativas de muchos municipios son regidas directamente por el alcalde. Es poco común que se delegue autoridad, las decisiones se toman según intereses propios, sin una referencia de continuidad, y se transmiten como órdenes. Muchas veces esto impide una planificación estratégica y desemboca en una política precaria: se le da preferencia a proyectos con dividendos políticos a corto plazo.

El personalismo y el patronazgo definen en las administraciones municipales también la política ocupacional. A diferencia de otras regiones, en casi toda América Latina no existe un sistema de carrera profesional, que asegure una contratación orientada por la competencia y eficiencia con salarios correspondientes. Para los aproximadamente 2.700.000 de trabajadores municipales de la región, los lazos familiares y políticos cuentan más como criterios de rendimiento para conseguir empleos, ascensos y perfeccionamientos. El reclutamiento clientelista del Estado de desarrollo parece haber sobrevivido sobre todo a nivel local, lo cual tiene dos consecuencias fundamentales: debido al patronazgo político vuelven a ocuparse luego de las elecciones también con regularidad los puestos más subalternos, lo que no permite una continuidad administrativa y promueve las administraciones ineficientes. Por otro lado, los gobiernos locales sufren de tal sobreempleo, porque generalmente los elevados gastos de personal representan todo el presupuesto financiero y reducen al mínimo el espacio financiero para otros entes (*por ejemplo inversiones en infraestructura*).

Aun más débiles son, continuamente, los resultados de la descentralización en la participación local. En los distintos elementos constitutivos introducidos predominaban aspectos de gerencia empresarial. Se trata de mejorar la prestación de servicios a través de estructuras más descentralizadas; nombrar auditores para controlar la eficiencia administrativa; compensar los déficit de recursos, conocimiento financiero y problemas gerenciales con trabajo voluntario y donaciones materiales; así como lograr la planificación más exitosa y menos costosa y la realización de

proyectos mediante una mayor aceptación política y la formación de consenso. La mayoría de los elementos constitutivos de participación local son sólo de consulta, sus decisiones políticas están muy limitadas y rara vez disponen de fondos monetarios propios. Por eso la crítica le nombra en ocasiones como asistencialismo. Existen investigaciones que demuestran que las condiciones fundamentales de una participación más amplia en municipios parecen estar dadas por un lado por la existencia de autoridades municipales que fomenten la idea de la participación, así como por otro lado por organizaciones civiles que en el momento de ampliar la participación ya cuenten con determinada presencia a nivel local (*Herzer/Pirez 1991*).

El vínculo entre la participación y las funciones estatales de atribuciones y recursos es lo menos desarrollado en las políticas descentralizadoras. En este sentido apenas se han dado pasos de avance, con excepción de modelos como Porto Alegre (*Brasil*), donde en 1995 se puso en marcha una presupuestación participativa a nivel municipal, que involucraba indirectamente a alrededor de 100.000 personas. Pero en general, el bajo nivel institucionalizado de la participación demuestra que la función de legitimación política ha sido el elemento más olvidado dentro de las estrategias actuales de la descentralización en América Latina y el Caribe. En este terreno aún existe una evidente necesidad de actuar, pues la experiencia indica que mecanismos débilmente institucionalizados solo fomentan formas reactivas de participación, o incluso, propician el clientelismo (*Brasil, Perú*).

8.3 ¿UN NUEVO MODELO O UNA UTOPIA? RETOS Y PELIGROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La actual conformación frecuentemente incoherente de la descentralización en América Latina y el Caribe demuestra que después de más de veinte años de experiencia todavía no puede hablarse de un 'nuevo modelo de gobernabilidad'. En la mayoría de los casos, la descentralización aparece como una coexistencia de patrones tradicionales y modernos de la regulación estatal y del aseguramiento de la legitimación, sin un planteamiento uniforme de objetivos. Sin embargo, ofrece indudables perspectivas para consolidar y enriquecer una nueva calidad política de la gobernación, pero para eso es necesario perfeccionar su práctica y sus conceptos.

Por un lado, los municipios deben recibir más atribuciones esenciales para el desarrollo municipal. Esto incluye el derecho de intervención en la planificación urbana y rural, así como mayores potestades reguladoras frente a las empresas establecidas en los municipios. Sin embargo, para mejorar la gestión local no basta con la descentralización, determinados problemas quedan fuera de su alcance.

En los municipios latinoamericanos aún predominan las estructuras territoriales de la época colonial. Éstas nunca se adaptaron a los procesos urbanos de los últimos decenios, lo que trae como consecuencia inmensas disparidades en relación, por ejemplo, con la densidad demográfica. Solo hay cien municipios en la región con más

de medio millón de habitantes, frente a una mayoría de alrededor de 15.500 municipios que generalmente son nada más que pueblos grandes, tienen un promedio de apenas 15.000 habitantes, son de carácter rural, tienen baja densidad demográfica, así como un estancamiento demográfico, y son relativamente pobres (UNDP 1997).

Gracias a un tratamiento jurídico estandarizado, todos los municipios tienen que cumplir con las mismas atribuciones, independientemente de su composición particular. Ello motiva inmensas diferencias en la calidad de los servicios públicos y una erosión de éstos. En las metrópolis esto se expresa principalmente en un sistema deficiente de la recogida de basura, el transporte y la planificación urbana, mientras que en los municipios pequeños y rurales se aprecia en una falta crónica de recursos financieros y humanos.

Por este motivo, una política de descentralización tendría que incluirse dentro de una reforma territorial que adapte las fronteras políticas y territoriales a las nuevas condiciones, y garantice así una administración orientada por las necesidades locales básicas. Con excepción de Cuba, que en 1976 puso en práctica una reforma territorial modelo (Dilla/Kaufman 1997), hasta el momento en casi toda América Latina ha faltado la voluntad política para realizar esta reforma, no en última instancia debido al gran detonante político.

Al mismo tiempo, debe brindárseles mayor atención a las extremas disparidades entre las zonas urbanas y las rurales surgidas en la época colonial. A menudo, la descentralización se entiende y aplica como una política urbana. Sin embargo, la creciente presión urbana en América Latina es expresión, ante todo, de políticas agrarias ineficientes que han originado una desestabilización agraria y provocado procesos migratorios. Como la mejor protección a las ciudades sigue siendo mejorar las condiciones de vida en el campo, la descentralización en América Latina debiera vincularse con la cuestión agraria fundamentalmente, y como los problemas en los municipios rurales no son los mismos que en los urbanos, la descentralización de atribuciones en este sentido tendría que diferenciarse más y adaptarse a las condiciones locales.

Pese a que existen tendencias positivas, los presupuestos financieros municipales y la función de los recursos también tienen que fortalecerse más. En América Latina, el camino más habitual para ello son las crecientes transferencias financieras del Estado central. A menudo estas se equiparan con una pérdida creciente de autonomía local. Aunque esta interpretación resulta comprensible si se tiene en cuenta la tradición centralista de la región, contradice a experiencias internacionales en las que una mayor dependencia financiera marcha a la par de una prestación descentralizada de servicios. En Europa, por ejemplo, a la vez que se amplían las responsabilidades locales, aumenta la dependencia financiera. Los municipios no contemplan este aumento de la dependencia financiera como una

pérdida de su autonomía, mientras cuenten con amplia libertad para determinar la distribución de los gastos (*Smith 1985*). Por tal motivo, la autonomía real de los municipios no depende solamente del monto de las transferencias financieras, sino también de la seguridad legal y fiabilidad de los convenios intergubernamentales institucionalizados basados en estas, así como del nivel de autonomía con que puedan decidir sobre sus gastos.

Los esfuerzos encaminados a fortalecer la recaudación de impuestos municipales deben ser bien vistos, mientras le garanticen a los municipios un mayor potencial de gestión frente a las empresas radicadas en ellos y estimulen la economía local. Sin embargo, en el marco de las extremas disparidades existentes en la región se deben cuestionar las políticas de una descentralización fiscal. Como la mayoría de los impuestos municipales tiene un carácter urbano, el potencial de la recaudación de impuestos es mayor en las ciudades que en las zonas rurales. Al mismo tiempo, las zonas urbanas con grandes industrias y gran cantidad de zonas residenciales prósperas están mejor provistas que otras ciudades. Los ingresos locales sin políticas redistributivas entre municipios pueden aumentar las disparidades entre las regiones urbanas y las rurales, así como entre los municipios urbanos y los metropolitanos (*véase Nicaragua*).

Sin lugar a dudas, los municipios con crecientes atribuciones tienen que fortalecer también sus presupuestos. Pero un primer objetivo no debe constituir el aumento de los ingresos propios, sino la consolidación de la gerencia presupuestal, que en la mayoría de los municipios latinoamericanos y caribeños es bastante ineficiente. La falta de catastros actualizados, la corrupción política y el clientelismo, la falta de informaciones y transparencia entre las diferentes instancias, la carencia de personal calificado, procedimientos engorrosos, así como débiles controles internos de la eficiencia y los costos, constituyen problemas generales. En otras palabras, un problema central de los gobiernos locales son las deficiencias elementales de la gerencia municipal.

Sin embargo, hasta la fecha el desarrollo de los recursos humanos en América Latina no constituye un tema principal de la descentralización. Más bien se espera que este problema se resuelva solo. Pero mientras no se eleve el nivel de los empleados y se modernicen las prácticas administrativas municipales, ni siquiera con crecientes transferencias de atribuciones y recursos podrán incrementar la eficiencia de la gestión local, sino que más bien multiplicarán viejos problemas. Solo a través de un sistema de carrera nacional auspiciado por el Estado central puede garantizarse una política ocupacional eficiente y personal calificado.

En resumen, puede afirmarse que una mejoría de las funciones de atribuciones y recursos de los municipios pudiera elevar la calidad de la gobernabilidad y la representación de los agentes políticos locales, mediante menores costos de transacción, una mayor eficiencia y estímulos a la economía local. Esto podría

fomentar la competencia interna en las administraciones públicas, en especial, el abastecimiento de los bienes locales, y además, aumentar la flexibilidad para armonizar esta oferta con las preferencias locales (*Vázquez 2000*). Por el contrario, una implementación incoherente de estas funciones puede traer como consecuencia indisciplina en los gastos y finalmente, inestabilidad macroeconómica, debido, por ejemplo, a la falta de control y de obligación de rendir cuentas. Por otro lado, las disparidades existentes podrían aumentar la heterogenización entre los municipios y las regiones, y socavar la cohesión nacional.

Esta misma ambivalencia demuestra que la descentralización sólo es efectiva si se incluye dentro de una estrategia integral de reformas, lo que se evidencia aún más cuando analizamos su dimensión política - la legitimación. La descentralización debe estimular una institucionalización profunda de las relaciones de legitimación del régimen democrático. Esta puede formar un paréntesis integrador e innovador desde el punto de vista político y socioeconómico, que facilite el surgimiento de nuevas arenas políticas. El traspaso de responsabilidades a un círculo mayor de agentes puede incrementar la movilidad social, fortalecer la capacidad de autodirección de las sociedades, facilitar la realización de reformas y contribuir desde la base a la creación de una estructura democrática profunda y sustentable.

Sin ánimos de negar los potenciales de la perspectiva anterior, este debe verse con escepticismo. Por un lado, a menudo presupone canales eficientes de participación entre el centro y el local, a través de los cuales las iniciativas de reformas pueden encaminarse de modo efectivo. Ciertamente en casi todos los países latinoamericanos, las ciudades y los municipios se han asociado, lo que en teoría les ha permitido mejorar los procesos de votaciones, así como organizar trabajos de lobby frente a los gobiernos centrales. Sin embargo, hasta mediados de los años 90, solo 5 de 18 asociaciones municipales disfrutaban el status de interlocutores políticos respetados (*UNDP 1997:186*). La falta de una fuerte representación territorial sublocal de los intereses municipales pone en duda hasta qué punto realmente la política y la participación locales pueden aumentar su influencia a nivel central y dado el caso, en contra de los intereses nacionales de las elites.

Otra crítica plantea que la descentralización descansa primariamente en la confluencia de los dos paradigmas hegemónicos que son la economía de mercado y la democracia liberal. Según esta afirmación, la descentralización cumpliría por un lado la función de ajustar la regulación estatal a las nuevas condiciones globales de acumulación de capital, y por el otro lado disminuiría las exigencias de legitimación al Estado central en lugar de aumentar su legitimidad (*De Mattos 1989; Restrepo 1992*). Es cierto que esta tesis no puede comprobarse de forma empírica, puesto que interpreta la gobernación de una forma instrumental, cuya lógica política apenas es visible en la práctica.

No obstante, esta crítica apunta hacia dos problemas fundamentales: En primer lugar, la globalización origina una fragmentación creciente de los espacios nacionales que conduce a una interdependencia cada vez mayor entre la política local y la economía privada. Esta tendencia, que en ocasiones recibe un carácter universal bajo el término de glocalización (*glocalization*), se ha investigado poco, tanto analítica como empíricamente, por lo que tampoco pueden sacarse conclusiones sobre sus repercusiones políticas concretas (*Robertson 1995*).

En segundo lugar, se sitúa la cuestión sobre la relación entre la política y la economía. Mientras los intereses económicos continúen sujetos a la acumulación capitalista, existirán presiones estructurales objetivas que no pueden resolverse mediante procesos apoyados en el consenso, relaciones horizontales de legitimación, delegación de competencias y otras políticas reticulares de la descentralización. Aunque estas propuestas suenen muy atractivas en teoría (*Messner 1999*), no pueden esconder que muchas veces un conflicto en el cual entren en pugna las estrategias privadas con los intereses públicos tiene un carácter antagónico y no puede solucionarse sinérgicamente como colaboración pública privada. Considerando los inmensos potenciales de poder de los agentes económicos, esto no aumentaría las posibilidades de participación política local, sino que, cuando más, la sometería a nuevas reglas del juego.

De esta forma entran a analizarse las condiciones socio-políticas de dominio y poder del espacio local. A menudo son las que más en contradicción se hallan con respecto a una nueva calidad política. Muchas veces la integración política de la población tiene lugar a través de relaciones subordinadas de clientela: Se truecan recursos por apoyo político mediante una red patrón-cliente altamente personalizada y desigual, pero recíproca. Estos convenios institucionalizados no-democráticos (*Hagopian 1996*), presentes con frecuencia en las administraciones estatales, marcan en gran medida el Estado y la democracia en América Latina hasta la actualidad. Junto a otras muchas deficiencias democráticas, estos provocan que la introducción de los derechos civiles sea insuficiente y su concesión selectiva (*ciudadanía de baja intensidad*) (*O'Donnell 1993*).

Lo local constituye el punto de cristalización de aquellos enclaves autoritarios (*Garretón 1994*), que a menudo tienen tradiciones de cientos de años. De manera empírica puede afirmarse que estas relaciones autoritarias y antidemocráticas se corresponden con extremas disparidades de los ingresos, pobreza extensiva y diferentes formas de discriminación (*Herzer/Pirez 1991*). Esto se da, fundamentalmente, en periferias territoriales y políticas y por tanto, en muchos municipios: „These are subnational systems of power that, oddly enough for most extant theories of state and of democracy, have a territorial basis and informal but quite effective legal system ... This... with few exceptions it has not received attention from political scientists.“ (*O'Donnell 1998b:11*). Y es la descentralización, la que podría hacer que las elites

locales institucionalizadas (*formal y/o informalmente*) se puedan fortalecer a través de las atribuciones y recursos cada vez mas crecientes y perpetuar la frecuentemente precaria constitución de grupos débiles, que dependen de oligarquías locales y nacionales. Por ende, los esfuerzos por ampliar la participación política serían justamente lo contrario.

Estas reflexiones evidencian que la descentralización per se no constituye una estrategia de reformas que garantiza la autonomía administrativa de los municipios o una mayor participación política. Sus resultados concretos siempre dependen de su contexto específico y de los distintos agentes de interés. La descentralización puede fomentar una nueva calidad política, siempre que ésta se integre en un amplio proceso de reformas que fije la participación democrática como un objetivo preciso y no solo desde el punto de vista del aumento de la eficiencia estatal. Esto tampoco significa que la descentralización se introduzca, como hasta ahora, como una estrategia dirigida por el Estado central ni de forma autoritaria, sino que debe incluirse en un debate público.

La descentralización debiera entenderse, entonces, como una transferencia integral de funciones estrechamente vinculadas, que estimule a cumplir atribuciones, así como a administrar recursos y legitimar decisiones políticas de la forma más autoadministrada, participativa y local posible. Sin dejar de mencionar que la política local nunca se limite al espacio local, sino que - de manera recíproca - se integre a nexos nacionales e internacionales. Ante todo, no puede perfilarse como un objetivo independiente de reformas - como ha ocurrido tan a menudo hasta el momento - sino que solo debe emplearse como un medio para lograr objetivos precisos y predefinidos.

Mientras las políticas de descentralización no cuenten con la cohesión necesaria para vincular estos elementos, el nuevo modelo de gobierno prometido para América Latina demorará también en un futuro, y la descentralización seguirá viéndose con gran ambivalencia: „Decentralization of government tasks and responsibilities to the regional and local levels, accompanied by an adequate allocation of funds, is a central issue of state reform. At the same time – and given the rachitic nature of the process of democratization – it may open a Pandora’s box, creating new maneuvering room and access to resources for traditional elites and interest groups.”
(*Vellinga 1998:17*)

DEMOCRACIA EN LOS TIEMPOS DE CAMBIO - IMPRECISIONES Y HORIZONTES DE UN DEBATE

Creo que estamos en un camino irreversible
hacia libertad y democracia,
pero esto podría cambiar.
George W. Bush

A finales de los años 1970, se produjo una ruptura política en América Latina. Desde el punto de vista económico, los países de la región se fueron hundiendo en una crisis de endeudamiento. A la vez fueron inundados por la “tercera oleada de democratización”, que se inició en 1979 en Ecuador y se propagó a Perú en 1980, a Bolivia en 1982, a Argentina en 1983, a Uruguay en 1984, a Brasil en 1985 y a Paraguay y Chile en 1989. Hasta estos momentos, el debate científico sobre el desarrollo en la región se había abordado principalmente desde la perspectiva de las teorías de modernización y de dependencia, con lo cual los aspectos socioeconómicos estaban en el centro del debate. Las formas de integración política en general se habían tratado de manera secundaria. Se solían criticar sobre todo los conceptos basados en la democracia liberal, dentro de la cual las extremas desigualdades ya no eran criterio de evaluación de la cualidad democrática (*Klarén 1996*).

9.1 NAVEGANDO EN LA TERCERA OLEADA DE DEMOCRATIZACIÓN

Se empezó a navegar en la nueva ola del espíritu de la época que parecía surtir efecto en toda la región. Al principio, se intentó identificar las razones de esta transición sorprendente de regímenes autoritarios de larga duración a sistemas liberal-democráticos, mediante la así llamada investigación de transición. Los factores centrales que se identificaron estaban relacionados con la política interior, por ejemplo la existencia de una elite de liderazgo fragmentada y la organización de

protestas masivas, al igual que la crisis económica de los años 1980. En varios casos, estos factores provocaron una crisis de legitimación política (*Haggard/Kaufmann 1995*). Dentro de esta corriente argumentativa, la constitución y expansión de Estados democráticos en América Latina se explicaba o por el simple agotamiento de alternativas de sistemas políticos (*Whitehead 1992*), por influencias externas o por la combinación de diferentes factores (*Whitehead 1991*).

Al mismo tiempo se pretendía identificar, sobre la base de la dinámica de desarrollo de los sistemas anteriormente autoritarios, los factores que contribuían a la aceleración o la obstaculización de procesos de desarrollo, los cuales por lo general se percibían de manera positiva (*O'Donnell 1979a*).

Al comienzo de este debate, sobre todo las ciencias norteamericanas y partes de las elites latinoamericanas aún mantenían cautela al evaluar las transiciones democráticas. Las consideraban críticas, de continuidad incierta y reversibles. Hasta los años 1990, incluso se solía dar el pronóstico de que la transición de regímenes autoritarios podría llevar al establecimiento de otros sistemas autoritarios. O'Donnell (1994), uno de los teóricos de Estado más renombrados de América Latina, estableció una tipología de estas ideas, sirviéndose de un modelo. Dentro de este modelo, una forma de gobierno autoritaria se legitima mediante elecciones democráticas, en el marco de una estructura administrativa ampliamente autoritaria. Pretendía observar el surgimiento de estas "democracias delegativas" en algunos países como en Perú.

Cuando los Estados en vías de democratización empezaron a estabilizarse políticamente, sin mostrar indicios de un retroceso hacia regímenes autoritarios, el interés rápidamente se dirigía a la problemática de consolidar las nuevas democracias. Simultáneamente a esta investigación de consolidación, se produjo un profundo cambio teórico y metódico en la ciencia. Ganaron importancia los enfoques que dejaban de lado en gran parte los aspectos socioeconómicos, destacando la importancia autónoma de factores institucionales para el desarrollo político. Estos enfoques solían ser normativos, y se guiaban por el sistema institucional de las democracias occidentales (*Diamond et al. 1995; Lynn Karl 1996*). De este modo, el positivismo de las ciencias políticas norteamericanas empezó a dominar también la investigación sobre América Latina.

Esta tradición llevó al nacimiento de una de las teorías que hasta la fecha más han influido en el análisis de los sistemas políticos de América Latina, a saber el regime analysis approach. Este enfoque permite analizar empíricamente el grado de democratización de diferentes Estados, mediante análisis comparativos de los regímenes políticos. El enfoque se basa en el concepto liberal democrático de democracia, como demuestra Dahl (1971, 1989) en su concepto de poliarquía. Por lo tanto, el grado de democracia de regímenes se evalúa por los siguientes criterios: 1.) calidad y cantidad de las personas que tienen acceso a las posiciones políticas

importantes; 2.) métodos con los que se obtiene este acceso; 3.) obligaciones generadas por las decisiones públicas. Éstos son los parámetros mediante los cuales la teoría de regímenes intenta describir, analizar y evaluar las transiciones de América Latina, la renovación y sustitución de elites, reformas constitucionales e institucionalismo. Después de la primera consolidación institucional de un sistema estatal democrático en América Latina, las investigaciones más recientes se concentran en la calidad de la democracia, o en los requisitos de una democracia sostenible (*Przeworski et al. 1996*).

En principio, la teoría de regímenes enfrenta críticas provenientes de dos ángulos. Por un lado, se le reprocha dejar de lado en su concepto de democracia las determinantes económicas y sociales y su relación con la política. Se suele presuponer implícitamente que dentro de la teoría de regímenes, los sistemas estatales democráticos se ven fortalecidos por los mercados libres, generando éstos a su vez un incremento de la prosperidad. En el sentido de las experiencias del núcleo duro de la OCDE, la democracia se relaciona de manera normativa con el crecimiento económico y la mejora de los estándares de vida. Sin embargo, los datos empíricos comprueban que en América Latina existe una baja vinculación entre las liberalizaciones económica y política, con lo cual se cuestiona su relación teórica. Una liberalización económica exitosa puede fomentar la liberalización política (*como en Chile*), pero también la puede impedir, como en el caso de Cuba.

Las transiciones exitosas pueden ser antecedentes de la liberalización económica, como en el caso de Argentina, Ecuador, Bolivia. Sin embargo, también pueden oponerse a ella, como en Brasil, Uruguay, Venezuela y parcialmente en Colombia. En muchos casos, el elemento decisivo para la implementación y el éxito de reformas económicas es la mediación, institucional y política, entre el Estado y los diferentes actores sociales, a través de la dinámica participativa y la capacidad discursiva. Por lo tanto, las liberalizaciones política y económica probablemente se pueden caracterizar más bien por lógicas autónomas que, dependiendo del contexto, pueden manifestarse de manera complementaria, opuesta o no relacionada (*Evans 1995*).

En el debate más reciente, la instancia intermediaria que transmite las relaciones entre las liberalizaciones política y económica se suele llamar sociedad civil (*véase capítulo 10*). Sin embargo, debido a la cultura política específica y la extrema pobreza en América Latina, generalmente se considera que su función de instancia intermediaria es reducida. Este hecho agrava la compensación de repercusiones potencialmente negativas de la regulación económica, socavando la consolidación democrática de los regímenes (*Oxhorn/Starr 1999*). Por consiguiente, los regímenes democráticos corren el riesgo de perder legitimidad hasta que un reparto más igualitario de las riquezas logre el fortalecimiento de la sociedad civil. La teoría de regímenes tiende a ignorar esta conclusión.

Por otra parte, el enfoque de regímenes se concentra (*y se limita*) en formas de participación institucional-formales. Esto significa que abarca solamente modelos poliárquicos, es decir formales, de participación en canales “constituidos”, como se plasman en procesos de votación pública. Si bien éstos constituyen la base de legitimación de la democracia, a menudo son solamente una fachada de legitimación. En cambio, la participación informal, es decir modelos no determinantes, ni transparentes, a menudo socialmente exclusivos de la influencia privada, quedan en el segundo plano. En este contexto cabe mencionar especialmente, a parte de la corrupción, el clientelismo (*relaciones altamente asimétricas y personalizadas, dentro de las cuales el apoyo político se cambia por la atribución de recursos públicos*), al igual que el nepotismo (*procesos de cambio dentro de redes de relaciones sociales exclusivas*).

Finalmente existe la participación civil, “no constituida”, por ejemplo por parte de movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil que hacen valer sus intereses mediante actividades públicas, tratando de ejercer influencia en la toma de decisiones. Este modo de participación a menudo es una expresión de la falta de otras oportunidades de participación. Otro tipo es la participación de agentes privados, por ejemplo empresas transnacionales que, como es sabido, también ejercen una influencia considerable en la política. Por eso, se critica que la teoría de regímenes generalmente parta de la existencia de un alto grado de homogeneidad en el campo de referencia territorial y funcional de los sistemas estatales. Una cuestión que se aborda menos es la siguiente: ¿Existe una imposición igualitaria a la actuación estatal dentro de un territorio nacional en todos los niveles de la sociedad estratificada?

Dentro de las sociedades heterogéneas de América Latina, la respuesta frecuentemente es negativa. Sobre todo las zonas periféricas se suelen caracterizar más bien por sistemas locales de poder que por lo general están altamente personalizados, que cuentan con estructuras patrimoniales y en los cuales desaparece la dimensión pública de los sistemas estatales. Por consiguiente, es cada vez más difícil imponer la regulación estatal de manera eficaz. La expresión más clara de esta situación es el bajo grado en que se aplican los derechos civiles, políticos y sociales, lo cual va de la mano con un reparto muy desigual de las oportunidades de participación política dentro de la sociedad.

9.2 FORMA INSTITUCIONAL Y NORMA CULTURAL: EL CUARTO MUNDO DE LA DEMOCRACIA ENTRE FACHADA Y CODECISIÓN

O'Donnell (1999^a) intenta describir los déficit de las democracias latino-americanas de la siguiente manera: Si se diseñara un mapa que señalara el alcance territorial y social del orden jurídico estatal y de los derechos civiles, los Estados latinoamericanos se caracterizarían por una acumulación de “brown areas”, es decir

zonas en las que grandes grupos de la población son excluidos de la participación política, y donde elites alimentadas por el Estado ejercen poder mediante instituciones informales, limitando derechos civiles elementales de manera autoritaria.

Hoy en día, en principio se reconoce esta existencia de enclaves autoritarios (Garretón 1994) de la cultura política resistente y de bloqueos institucionales. Estos enclaves siguen existiendo, a pesar de una institucionalización completa, y frenan la consolidación de los sistemas democráticos. Por ejemplo, las tendencias cada vez más frecuentes a establecer un tipo de “democracias no liberales” (Plattner 1998) o solamente “democracias electorales” (Schedler 1998) ponen de relieve que es imposible imponer un sistema estatal integral. Si bien en estos regímenes, la composición del gobierno y del parlamento aún se determina en gran parte mediante elecciones democráticas, éstas en muchos casos no corresponden a los valores garantizados en la Constitución, violando los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por lo tanto, uno de los criterios más frecuentes, a saber la posibilidad de un cambio de gobierno como expresión de la consolidación democrática, no se puede aplicar sin restricciones a América Latina.

En algunos trabajos recientes, O'Donnell concibe este problema de manera conceptual, mediante una ampliación de los conceptos conocidos de democracia. Parte del hecho de que el concepto de democracia como un régimen político específico, independiente de características estatales y sociales, o como atributo sistemático, dependiente de un grado sustancial de igualdad socioeconómica o de intentos de conseguir esta igualdad, es insuficiente. Según él, el elemento fundamental de la democracia (*o de la poliarquía, dentro del concepto de teoría de régimen anteriormente expuesto*), no consiste solamente en la concesión de determinados derechos políticos. Más bien, se requiere a la vez una relación estrecha con determinados aspectos de igualdad entre individuos, no sólo como individuos, sino como personas legales, y, consecuentemente, como ciudadanos (*citizen*) y como portadores de derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones se deducen de su participación en un sistema político, les garantizan un cierto grado de autonomía y los hacen responsables de sus actos (O'Donnell 1999^a).

A continuación, O'Donnell describe las democracias modernas como resultado de una síntesis compleja y la superposición de tres tradiciones históricas: las tradiciones democrática, liberal y republicana. El componente liberal de la democracia se basa en la idea de que existen derechos fundamentales que ningún poder político (*tampoco el Estado*) tiene que limitar de manera duradera o violar abiertamente. El poder político está limitado mediante la Constitución y los derechos civiles fundamentales (*derechos humanos*). Según la tradición republicana, el ejercicio de funciones públicas significa una distinción especial que requiere la estricta sujeción a las leyes y el control de los intereses privados a favor de los intereses públicos por parte del mandatario. La convergencia específica entre democracia, liberalismo y

republicanismo se concentra en un aspecto fundamental del sistema estatal, a saber en el concepto de Estado de derecho (*rule of law*). Según esta perspectiva, el sistema jurídico es un elemento constitutivo del Estado democrático (*O'Donnell 1999b*).

Para explicar la contradicción marcada y empíricamente perceptible en la cual en América Latina se mezclan elementos democráticos con componentes autoritarios, O'Donnell destaca que en la región, los dos componentes liberalismo y republicanismo son solamente poco desarrollados. En los países industrializados, los derechos políticos y sociales históricamente se introdujeron mucho tiempo después de la expansión y el fortalecimiento de los derechos civiles, como una especie de democratización social de los derechos civiles universales. En cambio, en América Latina, se presenta una situación contraria. Una introducción más o menos eficaz de derechos políticos se enfrenta a una introducción sumamente incompleta e insuficiente de derechos civiles.

O'Donnell clasifica los regímenes democráticos de América Latina como poliarquías teóricamente no definidas, dentro de las cuales los derechos civiles están poco desarrollados (*low-intensive-citizenship*). En este contexto, hay que resaltar desde el ángulo empírico que existe una estrecha correlación entre estos déficit y las extremas disparidades de ingresos, pobreza extensiva y diferentes formas de discriminación, ya que la desigualdad y la pobreza fomentan el surgimiento de relaciones autoritarias entre privilegiados y otras personas (*Herzer/Pérez 1991; O'Donnell 1998^a, 1998b*).

Por lo tanto, para O'Donnell, una mayor democratización en América Latina significa el fortalecimiento de un concepto liberal de democracia que no se limite a las elecciones como "low-quality-democracies", sino que al fin y al cabo se defina mediante la imposición y la socialización del Estado de derecho y de la autolimitación estatal. Ésta a su vez solamente se puede imponer a través de la institucionalización de un control horizontal de los poderes (*accountability*). Bajo este concepto entiende fundamentalmente la existencia de instituciones estatales facultadas para controlar otros órganos estatales y, llegado el caso, sancionar conductas erradas, diferenciándose de este modo de otras corrientes que también atribuyen potenciales horizontales de *accountability* a la sociedad civil (*Schmitter 1999*). En este contexto, la mera existencia formal de la división de poderes no es suficiente, sino que los poderes necesitan una capacidad de actuación de facto. La división horizontal de poderes no puede funcionar mediante instituciones aisladas, sino solamente sobre la base de redes cuya instancia suprema es la justicia (*O'Donnell 1999b; Schedler 1999*).

Por tanto, según O'Donnell, los actuales déficit y por consiguiente también el reto de la transformación estatal en América Latina consiste en la implementación universalista de la igualdad jurídica formal. Estima que la eficacia del Estado de derecho democrático consiste por consiguiente en la (*auto*)limitación estatal mediante fiabilidad y responsabilidad, apoyándose en la cuarta dimensión jurídica de

Habermas. Para él, la responsabilidad pública es el término clave de la democracia y de la calidad democrática, y puede contribuir a hacer coherentes y sostenibles los programas económicos de reformas, al igual que a hacer eficaz la gobernabilidad democrática (O'Donnell 1999^a).

Existe otro enfoque totalmente diferente y autónomo de concebir las características específicas del desarrollo político de América Latina y el carácter incompleto de sus sistemas democráticos, a saber el concepto del corporativismo, influenciado por el culturalismo. Se basa en el hecho de que en América Latina frecuentemente no se pueden nombrar factores de desarrollo puros, ya que los factores económicos, sociológicos, institucionales, culturales y militares presentan una interdependencia demasiado marcada para poder evaluar el grado de importancia de cada factor individual. Se supone, sobre la base de descubrimientos antropológicos, que muchos de los factores mencionados, si no todos, desembocan en una cultura específica que a su vez constituye una variable independiente. Esta cultura se identifica como corporativismo (Wiarda 1981).

Siguiendo este concepto, el subdesarrollo y el Estado en América Latina se explican desde el ángulo de una tradición ibérica duradera del corporativismo que constituye el único modelo de interpretación político, filtrando todas las otras influencias y adaptándolas a las propias estructuras. Durante mucho tiempo, este movimiento fue dirigido por un Estado poderoso, activo e intervencionista (*organic-state-tradition*), cuya idea parte del principio que la forma privilegiada de la vida política es la asociación de los individuos como miembros de la comunidad y no la lógica del interés propio individual (*liberalismo*) o la forma dominante de la manera de producción y la lucha de clases (*marxismo*). Por lo tanto, el corporativismo es genuinamente latinoamericano. Fomenta la solidaridad social y evita el individualismo descontrolado (Klarén 1996).

En trabajos anteriores sobre el corporativismo, América Latina aún se denomina "cuarto mundo" con un camino de desarrollo propio, en el cual el pluralismo occidental se aplica sólo de manera limitada. Si bien en la actualidad se reconoce que el concepto de corporativismo se ve desacreditado mediante la actual dinámica de la transformación estatal en América Latina, que se asocia con términos como corrupción, grupos privilegiados, ineficacia etc. y que se pretende suprimir a través de modernizaciones neoliberales y democracia, se sigue dudando que sea necesario romper la continuidad tradicional del sistema estatal y del corporativismo. Se teme que un creciente liberalismo político genere solamente formas nuevas y neocorporativistas de política (Wiarda 1998).

A esta tesis se le reprocha relativizar el concepto de democracia de manera exageradamente étnica-cultural. Otro enfoque metódico que se opone a ella intenta explicar la transformación política en América Latina no solamente a través de las instituciones y la conducta de las elites, o la creación de control y equilibrio de poder

entre instituciones gubernamentales y controles públicos entre elites y elegidos. Por el contrario, se consideran también las conductas de los actores políticos que tienen que aceptar e internalizar nuevas reglas para darles eficacia. Por lo tanto, este enfoque resalta la importancia de los elementos normativos, las dimensiones del hábito, como esenciales para determinar el carácter híbrido de las nuevas democracias. Hay que considerar que un orden institucional democrático no automáticamente genera actitudes y conductas democráticas. En la mayoría de los Estados latinoamericanos, la democracia se estableció como un orden institucional, al cual no antecedía ninguna cultura democrática. Por lo tanto, no existía una tradición democrática. La población por lo general fue socializada políticamente bajo regímenes autoritarios. Mientras que la creación de instituciones democráticas se pudo promover en relativamente poco tiempo y con ayuda externa, el nacimiento de una cultura política requiere periodos más largos de tiempo. De este modo se puede explicar la existencia de modelos y enclaves políticos autoritarios. Por lo tanto, un desafío central consiste en la consolidación de la democracia mediante una legitimación duradera del orden institucional democrático.

Es cierto que Munck (1996) abordó este aspecto en el marco del enfoque de régimen, proponiendo desagregar el sistema político en dos dimensiones para analizar el sistema estatal. Propone un nivel orientado hacia el proceso, que determine las reglas institucionales de Estados, y un nivel de conducta, dentro del cual se describa la aceptación estratégica o el rechazo de las reglas normativas de los principales actores políticos. No obstante, esta reducción a opciones estratégicas no considera lo suficientemente el nivel de hábito de los actores frente a procesos democráticos, es decir si actúan como ciudadanos de plenos derechos o como sujetos de una sociedad híbrida.

Este nivel de hábito es un elemento central de los cultural studies, fundados en Gran Bretaña, que se trasladaron a América Latina hace poco (Álvarez *et al.* 1998). También los cultural studies parten del problema de la coexistencia de componentes democráticos y autoritarios en América Latina, desarrollando sobre esta base una nueva demanda: "In fact, all have been committed, in different forms and degrees, to the deeply-rooted social authoritarianism pervading the exclusionary organization of Latin American societies and cultures... This lack of differentiation between the public and the private – where not only the public is privately appropriated but also political relations are perceived as extensions of private relations – formalizes favoritism, personalism, clientelism and paternalism as regular practices of politics... Thus, emergent redefinitions of concept such as democracy and citizenship point toward directions which confront authoritarian culture through a resignifying of notions as right, public and private spaces, forms of sociability, ethnic equality and difference, and so on." (Álvarez *et al.* 1998:9)

El enfoque metódico se concentra en la cultura política de regímenes. Mientras que estudios anteriores frecuentemente estaban determinados por una dicotomía rígida entre la sociedad civil y el Estado, comprendiéndose los movimientos sociales como actores de resistencia estructural y emancipación, la cultura política ahora se concibe como proceso abierto, no lineal, de un cambio social y político dentro de un contexto específico basado en la ambivalencia. Para aplicar el término de política de manera más flexible y matizada, se introduce un concepto de esfera pública que se comprende como ampliación o extensión de la política institucional fuera del gobierno y más allá de las fronteras estatales.

Con este análisis se pretende examinar la conducta y la relevancia política de los actores. Se supone que opiniones y acciones promovidas por la sociedad dentro de una esfera pública son las fuentes de expansión de un régimen democrático, y que eventualmente pueden sustituir estructuras autoritarias. Como campo de referencia metódico, los cultural studies se basan principalmente en contrapúblicos subalternos, dentro de los cuales grupos sociales subordinados formulan y discuten propios conceptos opuestos de identidades, intereses y necesidades. La definición del régimen político incluye un enfrentamiento entre diferentes políticas culturales.

Este enfoque se basa por una parte en el concepto sociológico de Max Weber, según el cual las variables de conducta son una parte constitutiva del sistema político institucional. De igual manera, O'Donnell (1999^a) ya ha destacado que la eficacia del derecho incluye una alta cantidad de conductas habituales, no controlables mediante normas jurídicas. Por así decirlo, se trata de la democracia como experiencia y cultura cotidiana. Por otra parte, el enfoque toma en cuenta que la concesión de derechos democráticos formales en los sistemas postautoritarios latinoamericanos permite la expansión de márgenes de acción política. Esto posibilita – en el marco de las limitaciones históricas – un proceso de aprendizaje social que se puede denominar desarrollo cognitivo-moral, siguiendo la teoría la acción comunicativa de Habermas.

Contrariamente a su procedimiento científicamente innovador, los cultural studies contienen un problema metódico. No logran cuantificar u objetivar su investigación o realizar estudios comparativos. Por lo tanto, será necesario hacer más esfuerzos para saber si la aplicación de los cultural studies para América Latina se manifiesta como idealismo político, campo de experimentación intelectual o enfoque explicativo sustancial y fructífero que puede contribuir no sólo teóricamente, sino también políticamente y estratégicamente a políticas más allá del neoliberalismo. En resumen, vemos que los diferentes conceptos teóricos sobre el desarrollo de la democracia en América Latina coinciden solamente en el siguiente punto: En la región no existen democracias ideales en el sentido deseado por el occidente, sino solamente democracias deficitarias (*véase también 7.1*).

La razón principal que se suele señalar consiste en una participación política incompleta, es decir la falta de participación de todos los actores involucrados y afectados en procesos políticos, sociales y económicos de decisión. Esta falta de participación a su vez se puede explicar por una institucionalización deficitaria, tradiciones políticas, factores culturales, extrema pobreza, desigualdad social, etc., dependiendo del concepto. Una síntesis de dos enfoques podría permitir un primer acercamiento a una definición pluridimensional de democracia, a saber el enfoque de regímenes y los cultural studies. Mientras que al primero le falta reconocer orientaciones normativas, además de no poder solucionar el problema identificado de los enclaves autoritarios, los cultural studies presentan debilidades empíricas y comparativas considerables y no toman en cuenta conductas individuales y decisiones estratégicas de actores políticos. Por consiguiente, una integración de ambos enfoques podría permitir obtener modelos explicativos más complejos (*Krischke 2000*).

Es necesario acceder a estas nuevas teorías para comprender los procesos democráticos. Se vislumbra claramente que al comienzo de este milenio, las jóvenes democracias tendrán que enfrentar retos que pueden ser muy peligrosos para ellas (*UNDP 2004*). Los análisis expuestos aquí destacan explícitamente que a menudo existe una correlación entre las relaciones autoritarias y antidemocráticas, las disparidades extremas de ingresos y diferentes otras formas de discriminación que están ampliamente presentes en América Latina (*véase también 2.6*). La desigualdad socioeconómica es un aspecto al cual en los últimos años se le ha otorgado poca importancia en el debate sobre la democracia. Al comienzo de este siglo, América Latina se enfrenta, entre otras cosas, a los problemas resultantes de un grado de urbanización del 75%, altas tasas de desempleo juvenil y una pobreza extensiva que afecta al 40% de la población urbana y el 60% de la población rural. En esta situación, este aspecto tendría que volver a tratarse mucho más, tanto en la teoría como en la práctica.

“It should be noted, however, that despite the fact that poverty and inequality are logical starting points for any discussion of problems of governance in Latin America, their exact meaning in terms of political outcomes is often elusive. As long as citizens express their dissatisfaction with poor economic performance by simply voting particular governments out of office, the political tremors are minor... However, in their subterranean, political unpredictability, the problems of persistent poverty and inequality fit well the image of a “fault line” for Latin American democracies.” (*Stark 1998:77*)

Por tanto, en principio se trata de volver a romper la percepción unidimensional de las definiciones de democracia, una percepción que en la ciencia y en la política se ha cultivado últimamente. Hay que comprender la democracia dentro de su carácter pluridimensional, que abarque, estructure y relacione más ampliamente las

interdependencias entre hábito social y posición social, entre poder social y poder político, expresado como cultura política, institucionalización y relaciones socio-económicas. Para las políticas más allá del neoliberalismo, hay que volver a evaluar no solamente la forma y el contenido, sino también los efectos (*horizontales*) reales, el acceso a los actores y el espacio tanto geográfico como social de democracia. José Saramago, el Premio Nóbel de literatura portugués, estima conocer el primer paso hacia la solución de un tal desafío: “¿Qué se puede hacer? De la literatura hasta la ecología, de la extensión del universo pasando por el efecto invernadero y el tratamiento de basura hasta el colapso de tráfico, en este mundo se debate todo. Solamente el sistema democrático no es tema de debate, como si fuera algo establecido de una vez por todas, algo intangible por naturaleza, hasta el final de los tiempos. Pero si no estoy muy equivocado, si sé sumar uno y uno, ya llegó la hora de que paralelamente a un sinnúmero de otras discusiones se produzca un debate a nivel mundial sobre las razones de democracia y su hundimiento; un debate sobre la participación de los ciudadanos en la vida política y social; sobre la relación entre los Estados por un lado y la economía y el mundo financiero por el otro lado; sobre lo que fortalece la democracia y lo que la amenaza a muerte; sobre el derecho a una vida en felicidad y dignidad; sobre miseria y esperanza de la humanidad, o, por decirlo de manera menos retórica: sobre el ser humano que constituye la humanidad, sobre cada individuo o toda la humanidad en su conjunto..” (*Saramago 2002:60*).

LA SOCIEDAD CIVIL: ¿PORTADORA DE ESPERANZAS O RESPALDO PARA FLEMÁTICOS?

Cuando el sol de la cultura está bajo,
hasta los enanos proyectan sombra.

Karl Kraus

La sociedad civil es un espacio del cual todos hablan y al cual todos pertenecen. Está viviendo un verdadero renacimiento, un redescubrimiento como sujeto de la política, y con razón ha sido denominada “la última ideología del siglo XX”. El gran éxito de lo “civil” radica en que el concepto ha expuesto el enfoque idóneo en el momento oportuno. Porque en la “nueva miopía” y en la variedad posmoderna, el nuevo término combina muchas ventajas. Sobre todo, es abstracto y difícil de concretar, y se puede aplicar a una amplia gama de diferentes situaciones y circunstancias.

Es fácil darle un contenido normativo al término, ya que lo “civil” se presta perfectamente a exageraciones idealistas, y se puede llenar con diferentes paradigmas políticos. Resulta más fácil describir el concepto a través de su contraparte que por sí mismo: el Estado, que, a diferencia de la sociedad civil percibida positivamente, se puede evaluar de manera negativa y al cual se le puede reprochar su actual impotencia frente a la globalización. Además, la sociedad civil no se rige por capas o clases sociales, lo cual le conviene a la actual perplejidad política y la arbitrariedad que hace que no se logre o ya ni se desee buscar nuevos sujetos políticos. Además hay que considerar que la sociedad civil cuenta con una simpática ideotradición cuyo encanto casi nadie puede (*ni quiere*) negar.

El término de sociedad civil surgió en los años 70 en los países sudamericanos dominados por regímenes militares autoritarios. Intentaba oponer al Estado autoritario una sociedad antiautoritaria, permitiéndole a la oposición autodenominarse y aludir a la mayoría civil frente a los militares. El desmoronamiento de los regímenes

socialistas impulsó masivamente el concepto de sociedad civil. Los levantamientos populares en contra del poder socialista, generalmente pacíficos y exitosos, despertaron la sensación de que existía una forma de encarnar efectivamente la soberanía no estatal con capacidad de acción política. Además, cuando el socialismo desapareció efectivamente, la Izquierda perdió una alternativa teórica al capitalismo y la democracia liberal – una alternativa influyente, aunque difícil de juzgar. Una sociedad civil ilusoria era un modelo oportuno para reformular una alternativa tal cuya variedad de significado precisamente dificulta su definición precisa.

Hoy en día, la sociedad civil generalmente se define como las diversas manifestaciones de organizaciones, asociaciones, cooperativas y redes comunicativas entre y dentro de diferentes grupos fuera del Estado y los partidos políticos. En la actualidad, básicamente se diferencian tres definiciones de sociedad civil.

La visión neoconservadora o neoliberal define la sociedad civil como independiente del Estado y moralmente superior al Estado. El punto de partida central es la iniciativa empresarial que genera una variedad de actividades creativas estimuladas por instituciones independientes del Estado que, en el mejor de los casos, desembocan en una democracia participativa. Correspondiendo al paradigma antiestatista del neoliberalismo, el objetivo consiste en ramificar las estructuras políticas y sociales, y paralelamente simplificar y disolver las burocracias estatales.

El enfoque neoconservador identifica la sociedad civil como sociedad de mercado con un orden auto-organizado y auto-regulado de manera espontánea. Ignora los potenciales desintegradores del mercado con lo cual acepta, por lo menos implícitamente, la exclusión social. La sociedad civil continúa limitándose a la población económicamente activa. La desigualdad social y la exclusión no son temas de la acción política. El escritor peruano Mario Vargas Llosa, Premio Nóbel de literatura, demostró en una ocasión cómo se tiene que entender este concepto de sociedad civil, al exigir la entrega de las minas de cobre estatales a la “sociedad civil”, con lo cual abogaba claramente por la privatización.

El segundo concepto de sociedad civil se basa en la idea del pluralismo liberal. De manera similar al concepto neoconservador, se refiere a instituciones independientes del Estado que, según el caso, complementan, sustituyen o limitan el poder del Estado, a través de una participación individual. Sin embargo, la sociedad civil pluralista no levita sobre el Estado, sino que aspira a una representación y co-determinación de los ciudadanos en el Estado, mediante organizaciones creadas por los mismos ciudadanos, que influyan en decisiones estatales. La pluralización de la sociedad que a menudo pretenden los liberales, es decir la sustitución de posturas tradicionales de clases y capas por posturas de ambientes variados, tiene que ser representada por la sociedad civil, a través de una pluralidad de organizaciones.

Dentro de este concepto, ningún grupo social tiene un derecho de totalidad o exclusividad. En este sentido, la sociedad civil es una especie de “sociedad de lobby”. Las organizaciones no gubernamentales (*ONGs*) son un agente importante

en este contexto, ya que actúan como instancias intermediarias, asumiendo el papel de representaciones políticas entre el Estado y la sociedad. Además, se destaca la importancia funcional del espacio público que garantiza un libre flujo de información e ideas, así como de actividades culturales e intelectuales autónomas.

Actualmente, el representante más popular de este concepto de sociedad civil es, sin lugar a dudas, el Banco Mundial. Desde su perspectiva, la sociedad civil plural sirve en primer lugar a la producción de capital social y, por consiguiente, a la mejora de la eficacia del Estado y de la economía. Según esta interpretación instrumental, la participación civil es solamente un medio, no es el objetivo o un valor propio de desarrollo social (*Stone 2001:125*). Siguiendo esta lógica, el Banco Mundial define la participación como "... process through which stakeholders influence and share control over priority setting, policy-making, resource allocations and access to public goods and services." (*World Bank 2001b*). "Stakeholder" es uno de los nuevos términos de moda en el debate en torno a la sociedad civil que se usa de preferencia para denominar a representantes civiles. Proviene de las ciencias empresariales, y originalmente se refiere a todos los grupos internos y externos de personas directamente o indirectamente afectadas por la actividad de una empresa, es decir empleados, clientes, competidores, la opinión pública, los municipios etc. Se supone que al aplicar este concepto empresarial, al identificar a importantes "stakeholders" y al considerar sus intereses, le será más fácil a la empresa adaptarse a cambios de manera eficaz y con pocas pérdidas.

El concepto habla por sí mismo. La participación civil solamente se permite a personas o grupos con poder y/o un cierto estatus, es decir con capacidad de conflictos. No se percibe como proceso integral democráticamente legitimado en el cual también se incluyan actores débiles e incapaces de enfrentar conflictos. Este punto demuestra claramente uno de los graves dilemas en la conceptualización de sociedad civil: la falta de legitimación democrática. Por consiguiente, el concepto de sociedad civil plural se tiene que cuestionar por dos razones. Si bien se constatan y se critican defectos del Estado, no se reflexiona sobre las dinámicas y las deficiencias de la propia sociedad civil. De este modo, la mayoría de las publicaciones liberales olvidan por completo que la sociedad civil en sí puede engendrar desigualdad social e injusticia. Precisamente las organizaciones no gubernamentales (*ONGs*), frecuentemente idealizadas y supervaloradas por el concepto plural de la sociedad civil, a segunda vista suelen ser mucho menos democráticas y autónomas de lo que se dice.

Los conocedores de las *ONGs* no tardarán mucho tiempo en confirmar que a menudo la constitución interna democrática de las mismas es deficiente. En todo caso, son instituciones privadas hacia fuera, así que no necesitan ninguna legitimación democrática, aunque ejercen una influencia política enorme. Siguiendo el dicho africano "If you have your hand in another man`s pocket, you have to move, when he moves", la dependencia de recursos obliga a muchas *ONGs* a determinar

sus acciones según los objetivos y los conceptos de los donadores. En numerosos casos, la consecuencia es que Estados u organizaciones internacionales influyentes pueden ejercer su política vieja simplemente cambiando de medios, a saber, aplicando medios “civiles”, lo que les ayuda a legitimarla mejor. Además, el statu quo de regímenes liberales democráticos y la producción capitalista suelen ser enfrentados con empatía y pocas críticas en el marco del concepto plural de la sociedad civil. No se plantean conflictos más profundos, como por ejemplo relaciones de género patriarcales, para buscar soluciones y deducir de ello la exigencia de un cambio de la sociedad. Por lo tanto, este enfoque también carece de una reflexión analítica más profunda del cambio de la sociedad.

Un tercer concepto marcado por la teoría crítica se opone a los enfoques neoconservador y liberal de sociedad civil. En este concepto, no se parte de la suposición que el Estado y la sociedad civil se enfrenten y que sean autónomos entre sí, sino justamente de la presencia de un nexo sustancial entre ambos campos. Según esta teoría, existe un consenso ratificado entre las necesidades objetivas de la economía y la capacidad racional de dirección del Estado, como esfera de actividades no estatales y no económicas, que cumple funciones mediadoras y sin el cual no funcionaría ni el Estado ni la política. Pero esta esfera intermedia de la sociedad civil no es autónoma. El Estado la penetra indirectamente, por ejemplo mediante flujos de recursos. La existencia de esta esfera presupone asistencia y participación, la así denominada “opinión pública”. La teoría crítica a menudo implica la expectativa de que la sociedad civil promueva una democratización de la sociedad.

Esta demanda conceptual que no se ha podido demostrar empíricamente tiene que ser cuestionada críticamente. En la actualidad, la opinión pública pierde cada vez más su función de espacio en el que los individuos se encuentran, se articulan y se comunican como ciudadanos. Hoy en día, la esfera pública a menudo se caracteriza menos por procesos civiles de formación de opiniones que por la circulación de mercancías e intereses. El mercado y la política penetran en la opinión pública, y por lógica también introducen sus estructuras e intereses de poder. Es decir que la opinión pública se puede manipular e instrumentalizar fácilmente, como demostró de manera contundente la puesta en escena mediática de la guerra de Irak de 2003 que inició una nueva era en la información de guerra. Por eso, en vez de corregir la sociedad de mercado, la opinión pública como espacio genuino de la sociedad civil se ve cada vez más dominada por ella. De este modo, se puede convertir en la legitimación de guerras o del mercado capitalista, con todas sus tendencias antiemancipatorias, como por ejemplo la exclusión social. Según Chomsky y McChesney (1998), esta tendencia incluso se inscribe en una continuidad histórica. Considera que en los Estados Unidos, la influencia sobre la opinión pública en los últimos 250 años fue uno de los medios de poder más decisivos.

Existe un enfoque crítico de sociedad civil al cual recurre con especial preferencia la Izquierda: el concepto de la *società civile* del comunista italiano Antonio Gramsci.

Por un lado, Gramsci defendía un concepto ampliado del Estado. No lo reducía al sistema político institucional, sino que hablaba del “Estado integral” que, por ejemplo, en el caso de una sociedad liberal democrática, junto a su aparato institucional necesitaba una especie de explanada para imponer el poder.

Concebía la sociedad civil precisamente como expresión de esta explanada estatal. El “Estado de arriba” ejerce una política funcional, y la sociedad civil estabiliza y critica esta política, por así decirlo, como “Estado de abajo”. Así que la sociedad civil es parte del “Estado integral” y no automáticamente se enfrenta a él.

Pero Gramsci no establece solamente un término analítico, sino también un término estratégico de sociedad civil. Por lo tanto, su *società civile* también es el lugar en el que se decide sobre la hegemonía política y cultural de una sociedad, mediante “guerras de trincheras” o procesos de “bargaining”. La sociedad civil constituye el terreno en el que las diferentes fuerzas sociales como asociaciones, partidos políticos, iglesias, medios de comunicación, iniciativas ciudadanas, empresas, organizaciones no gubernamentales, científicos etc., luchan por la hegemonía con y contra el Estado y su monopolio de poder: “Sociedad política + sociedad civil, esto significa hegemonía, acorazada de coerción.” (*Gramsci 1975*).

Gramsci concibe la *società civile* como arena dinámica en la cual la hegemonía social se constituye una y otra vez, correspondiendo a situaciones históricas concretas y relaciones de poder. La hegemonía como instrumento para legitimar el poder no resulta del dominio violento de un actor, un grupo político o el Estado. En cambio, siempre hay que diferenciar hegemonía de dominio. Una constelación hegemónica se basa en un “consenso activo”, no exclusivo del soberano, sino también de los actores subalternos. Esto a su vez implica la integración parcial de sus intereses en los procesos políticos.

Pero desde la perspectiva de Gramsci, el término de hegemonía abarca también normas y valores internalizados, ideologías y filosofías de la vida cotidiana que a la vez marcan tanto las premisas como los límites en los que se mueven y se pueden solucionar conflictos sociales. Según esta tesis, la premisa central de la capacidad de acción civil es la interdependencia como consenso. Se entiende como el hecho de que en la sociedad civil se desarrollan procesos de aprendizaje que permiten un concepto común y homogéneo de vida cotidiana. Los diferentes grupos sociales como clases también toman conciencia de su posición en la sociedad, y a partir de esta posición se vuelven activos. Por lo tanto, para Gramsci la hegemonía dentro de la sociedad no es estática, sus formas actuales pueden ser corregidas críticamente. La *società civile* no sólo estabiliza la hegemonía, sino que la última también se puede cuestionar y cambiar mediante la primera.

Precisamente en este punto ataca la crítica central de Gramsci. Se destaca especialmente que deja de lado las coerciones estructurales vinculadas al capitalismo, sobreestimando como consecuencia las posibilidades de una acción estratégica consciente de parte de actores o clases sociales. Este análisis incluso podría

desembocar en un voluntarismo político. Por decirlo en la terminología utilizada en el debate sobre Gramsci. A Gramsci se le reprocha que, según él, el consenso social descrito se puede separar del “carácter forzoso de la socialización capitalista” garantizada por el monopolio de poder estatal, es decir la separación del productor (*trabajador*) de sus medios de producción (*capital*). Además se le reprocha descuidar arbitrariamente el análisis del Estado y concentrarse en la *società civile*. Sobre todo la relación entre la sociedad civil y el Estado democrático es un punto que se ignora completamente en su obra. También se cuestiona su concentración permanente en las clases políticas como núcleo de la identidad social (*Hoffman 1984*).

No obstante, la interpretación de sociedad civil y hegemonía de Gramsci brinda muchos puntos de conexión para el análisis social crítico y la práctica, precisamente debido a que subraya tanto la posibilidad como la necesidad de enfrentamientos sociales. Esto ha llevado a un renacimiento de las teorías de Gramsci en el que sobre todo la “economía política global” de los neo-gramscianos intenta describir el neoliberalismo a escala mundial, pasando por un análisis de hegemonía global. En el mejor sentido del “Estado ampliado” de Gramsci, la teoría parte de la idea de que también la hegemonía internacional es un modo de socialización apoyado por un consenso que se basa en relaciones específicas entre las clases, relaciones ideológicas y estructuras de poder y de consenso que aseguran su reproducción social, cultural e ideológica, dentro de un “área de luchas de clases” institucionalizada (*Cox 1987*). ¡Lo especial es que esta socialización ya no se desarrolla a nivel local o nacional, sino a nivel transnacional! De este modo, la “economía política global” intenta tender un puente entre la política internacional y la acción social cotidiana, es decir entre el conjunto de prácticas estatales en el sentido estricto por un lado y la esfera civil por el otro.

Además, en la teoría neo-gramsciana, la historia se desarrolla con cortes cualitativos; por lo tanto su desarrollo tiende a ser abierto. Se supone que en el pasado, la hegemonía internacional se ejercía sustancialmente a través de la fuerza económica y política, y la fuerza de liderazgo ideológico de un solo Estado nacional. Pero la dinámica actual de la globalización demuestra a los neo-gramscianos la lógica de concebir la hegemonía global también más allá de la perspectiva de un Estado hegemónico (*Marshall 1996*). Se considera que es posible identificar un bloque histórico internacional dentro de una determinada época, que se encuentra en una interacción coherente entre una base socioeconómica y una sociedad política y civil proveniente o dentro de varias naciones: “Hegemony at the international level is thus not merely an order among states. It is an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into other subordinate modes of production. It is also a complex of international social relationships which connect the social classes of the different countries. World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must all three. World hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions and mechanisms

which lay down general rules of behavior for states and for those forces of civil society that act across national boundaries – rules which support the dominant mode of production.” (Cox 1983:171).

Como ya subrayaba Gramsci, las fuerzas dirigentes tienen que lograr universalizar sus intereses particulares sobre ideas, normas, reglas e instituciones generalmente aceptadas, para poder ejercer una hegemonía. Es decir que también las clases dominadas, y, desde la perspectiva ahora transnacional, los Estados periféricos tienen que ser incorporados al bloque hegemónico ideológicamente y materialmente, mediante el consenso y la coerción, de modo que sus estructuras nacionales de acumulación y regulación puedan ser integradas en la organización del capitalismo global. Todas las fuerzas que persigan intereses contrarios tienen que ser neutralizadas o marginadas a la vez. Pero surgen opiniones diferentes dentro del mismo neo-gramscianismo, a más tardar al hacer un inventario más exacto y al elaborar pronósticos para el futuro sobre el carácter de las dimensiones actuales de la hegemonía global y sus posibles modificaciones. Una teoría supone que después del final del orden de la posguerra, el Estado nacional ya no actuará como “mediador” entre las relaciones sociales locales y la dinámica de la competencia global, sino cada vez más como “transmission belt” de la economía global. Se destaca con más ahínco la inestabilidad y la apertura del orden mundial actual (Cox 1995).

En cambio, existe otro enfoque según el cual ya se ven, en consecuencia del entrelazamiento global, los contornos de una clase capitalista transnacional como nuevo bloque hegemónico que, debido a la disminución de la fuerza de diseño de los Estados nacionales, va ganando permanentemente poder de definición y va convirtiendo las relaciones globales financieras y de producción en un nuevo régimen neoliberal-monetarista transnacional, mediante un refuerzo de la cooperación internacional (Gill 1990; Pijl 1995).

Las elites intelectuales y círculos transnacionales, como por ejemplo la comisión trilateral, iniciada entre otros por David Rockefeller en 1972 y a la que pertenecen políticos, gerentes y consejeros de los Estados Unidos, Europa occidental y Japón, garantizan la transmisión global y la universalización de filosofías neoliberales, mientras que el FMI, la OMC, el G7 y los procesos regionales de integración (UE, TLCAN, ASEAN, etc.) promueven la conectividad del capital global y la intensificación de la disciplina de mercado, como expresión de un “new constitutionalism” (Gill 1995). Todos están de acuerdo sobre los objetivos estratégicos de análisis neo-gramscianos. Quieren detectar las contradicciones de la hegemonía transnacional existente y buscar caminos para romper con ella y superarla. Es decir que sus defensores preguntan por las perspectivas de un bloque contra-hegemónico que intente debilitar las relaciones de poder y de dominio del neoliberalismo, tanto materiales como políticas e ideológicas, con proyectos alternativos, y encontrar nuevos aliados (Cox 1995). Según la línea de Gramsci, este contrabloque podrá formarse y consolidarse principalmente dentro de las sociedades civiles.

La interpretación neo-gramsciana no comprende la *società civile* como actor homogéneo y restringido a un determinado lugar, sino como el terreno decisivo de la formación de hegemonías, independiente del lugar. Por consiguiente, se presentan dos resultados: la teoría parece por fin denominar a la vez lugar y actor para las políticas más allá del neoliberalismo. De este modo, la búsqueda del sujeto políticamente relevante por fin lleva a un éxito - ¡el primer actor transnacional tiene nombre! Gracias a este éxito, el concepto de sociedad civil ganó masivamente importancia para la crítica social actual y se definió una “sociedad civil transnacionalizada” como nuevo actor para limitar el capitalismo sin límites. Por eso, los enfoques más recientes llegan a la conclusión de que las sociedades civiles entran en una relación mutua hegemónica y que a nivel transnacional se entrelazan o son entrelazadas de manera que se produzcan concentraciones y puntos de conexión, en cuya consecuencia las fuerzas civiles cuentan con la base material para actuar a nivel global. Para Jessop (2001) una “sociedad civil global” que suponga un patriotismo cosmopolita, la prioridad de los derechos humanos a través de una ciudadanía nacional u otras formas de “identidad global”, hoy se puede convertir incluso en expresión de una “comunidad política” extraterritorial que, viéndolo positivamente, puede asumir nuevas tareas transnacionales de regulación como “redes de la regulación”.

Pero ¿cómo evalúa la sociedad civil transnacional el neo-gramscianismo y su construcción? Sin lugar a dudas, el mérito de esta escuela consiste en que intenta superar la visión meramente nacional de enfrentamientos sociales y adoptar una perspectiva transnacional en el análisis de la globalización neoliberal. Sin embargo, los trabajos neo-gramscianos son engañosos al aparentar una coherencia interna del neoliberalismo que no existe en la realidad: por ejemplo, hablando de una clase transnacional se igualan fracciones de clases, grupos de capital y elites intelectuales, convirtiendo así a la clase capitalista transnacional en el actor hegemónico decisivo.

No obstante, estas interpretaciones unidimensionales rinden más bien homenaje a un voluntarismo concentrado en la elite, en vez de distinguirse por un análisis de estructurales sociales globales. Dejan de lado el papel y las opciones de actores estatales y civiles dentro de la política internacional, y en la misma medida no son capaces de percibir el “consenso activo” de Gramsci en la constelación hegemónica transnacional que ellos mismos constatan. A las elites se les conceden libertades impresionantes, los actores se reducen a portadores de estructuras y la hegemonía solamente se define en estrategias manipuladoras de legitimación. Obviamente, estos defectos teóricos también se traducen en la reflexión sobre posibles alternativas. ¿Si ni siquiera se puede definir la situación dominante, cómo se podría definir la situación de los dominados?

En otras palabras: Con las mismas simplificaciones con las que se habla de una elite capitalista transnacional, la sociedad civil transnacional se puede convertir en salvadora neo-gramsciana. En este contexto es simplemente coherente que el neo-gramscianismo ignore el Estado: no se analizan ni actores estatales ni las dimen-

siones y las funciones del Estado, ni arreglos interestatales, legislaciones o instituciones en el sistema internacional, de modo que el papel (*cambiante*) de los Estados nacionales dentro de la globalización apenas se registra analíticamente. Por el contrario, según el concepto instrumental de muchos neo-gramscianos, los Estados se tienen que someter a fracciones de clases internacionales, y son víctimas que se hallan entre el desarrollo tecnológico y el capital transnacional organizado, como entre la espada y la pared (*Gill 1995; Pijl 1995*).

Por el otro lado, no se conceptualiza cómo la política (*o un cambio político*) y, por consiguiente, la hegemonía, se articulan hoy en día en la economía mundial: “The transnational unity of a neo-liberal political clique is taken as a political manifestation of the global coherence of money capital, and neo-liberalism appears to be as well integrated as the global circuits of social capital from which it was dragged out by transnational elites. A monetarist manna falling from the skies above the Mont Pelerin society.” (*Drainville 1992:10*).

La hegemonía parece servir en primer lugar para unir la sociedad, y se convierte en tema de análisis en su estado concentrado, es decir cuando ya se ha formado y existe definitivamente como tal. Por lo tanto, hegemonía generalmente se percibe como algo estático cuyo estado se analiza, mientras que el contenido hegemónico de la evolución y del cambio en sí no suele ser tratado. En otras palabras: Todos hablan de hegemonía y sociedad civil, pero nadie sabe en qué sentido la última cambia la primera. El concepto de Gramsci de un proceso dinámico se ha quedado en el aire – al igual que la oportunidad de entender cómo se puede formar un bloque contra-hegemónico antiliberal. El neo-gramscianismo sigue sin entender el carácter fragmentario y provisional del neoliberalismo, y por tanto tampoco puede identificar enfoques para alternativas políticas.

Resumamos: En la interpretación neo-gramsciana, la sociedad civil ahora transnacionalizada es el terreno de la formación global de hegemonías, es decir, aquel lugar donde se articulan discursos, sobre cuya base al final se impone el consenso activo característico – que se puede recuperar e imponer permanentemente. Este enfoque tiene su encanto, ya que esquivo con habilidad una cuestión central de la crítica social actual, es decir, en qué configuración sistémica concreta nos encontramos o hacia cuál nos estamos encaminando. Más bien transmite que somos nosotros mismos quienes decidimos regularmente hacia dónde nos lleva el viaje.

Con el significado que se le da al término de hegemonía, el neo-gramscianismo se dirige a la sociedad civil. Para él se trata de entender la hegemonía y de luchar por ella, es decir en el mejor de los casos generar y dominar opiniones con respecto a soluciones de problemas sociales. De este modo, el neo-gramscianismo postula, que hay que llegar a una nueva interpretación de la sociedad en vez de cambiarla. Así, se ponen boca abajo las teorías de Carlos Marx. Las dinámicas de las relaciones sociales que para Marx, basado en un rígido análisis, eran más claras que el agua,

suelen ser en los enfoques neo-gramscianos poco consistentes. Será cuestión de tiempo ver si aún se lograría compensar estos defectos teóricos.

Hasta que esto se logre, se podría sospechar que la creciente popularidad del neo-gramscianismo radica en gran medida en la actual falta de orientación y la posición defensiva de fuerzas críticas de la sociedad. Hay que ver que para ellas, el neo-gramscianismo implica otra ventaja: la propuesta de influir en la sociedad sobre todo mediante enfrentamientos discursivos le da más valor al trabajo intelectual, muchas veces de larga tradición, de intelectuales críticos, convirtiéndolo en el principal campo de la práctica política. De este modo, la posición social de los intelectuales se juzga per se como crítica. Este factor más bien dificulta propias actividades en dirección de un cambio social.

Pero regresemos a la sociedad civil. Como hemos visto, no es automáticamente igualitaria, democrática, tolerante y orientada hacia el bien común. Puede ser agresiva, intolerante, reaccionaria, antidemocrática y sumamente egoísta. Esta tesis se puede aplicar a realidades sociales actuales. También grupos de extremistas xenófobos pueden ser denominados parte de la sociedad civil.

En otras palabras: La sociedad civil no es automáticamente una sociedad civilizada. Por lo tanto, la imagen simplificada del poder cívico-social del pueblo puede convertirse en el fauxpas para los elementos más débiles de una sociedad. La consideración hacia los ciudadanos resultaría entonces una apología de la sociedad de mercado, si se limitara a defender al individuo autónomo y racional sin mediación institucional. Por este motivo, no debe pensarse en una sociedad civil sin un Estado, y viceversa. También la sociedad civil transnacional es sólo parcialmente portadora de esperanzas. Estudios más recientes suelen destacar que las así llamadas redes políticas transnacionales, sobre todo en las relaciones norte-sur, reducen la legitimación democrática, y que en muchas partes existe una falta completa o una escasa presencia de organizaciones civiles independientes del Estado y con diferentes funciones (véase 13.4). Por eso hay que tener presente que al insistir en la sociedad civil, nunca hay que perder de vista el refuerzo de las instituciones estatales.

Se ve que la referencia a la sociedad civil que hoy en día no suele faltar en los discursos políticos o en las publicaciones sociológicas no contribuye precisamente a aclarar analíticamente el concepto. El uso cada vez más frecuente del término más bien hace temer que la sociedad civil se evoque, por un lado, para distraer la atención de la representación de intereses particulares, por ejemplo en el ámbito político, o por el otro lado, para evitar el pensamiento autónomo, en el caso de personas flemáticas, por ejemplo en el ámbito científico. Pero en el fondo, es fácil eliminar este vicio intelectual. Simplemente hay que pedir a todos los que hablen en público de la sociedad civil que especifiquen a qué concepto teórico se refieren. Al hacer esto, uno no solamente fomenta la sociedad civil en teoría y práctica, sino que a lo mejor ella, él o los demás ven con más claridad qué es realmente la sociedad civil.

FUTURO Y UTOPIÍA

LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA EN VENEZUELA: ¿ALTERNATIVA AL NEOLIBERALISMO?

Pero el cadáver ¡ay! siguió muriendo.
César Vallejo

A principios del siglo XX, en el tiempo en que brotó el petróleo, Venezuela fue bendecida y maldita. Al correr de pocas décadas, el que fuera uno de los países más pobres de América Latina, vivió la entrada al mundo de la modernidad, gracias a su inagotable fuente petrolera. Al mismo tiempo, Venezuela se transformaba en una economía rentista cuyo pilar principal se concentraba en un único recurso nacional garantizando el ingreso central por concepto de exportación.

Hasta principios de la década de los años 80, el petróleo fue la garantía económica de Venezuela, a través de la cual el país se permitió un constante crecimiento y cierta autonomía. El oro negro se convirtió también en una especie de lubricante entre las capas sociales que normalmente presentan diferencias abismales en el panorama político y social latinoamericano. El pastel resultó ser tan grande que a la hora de repartirlo casi no hubo conflictos sociales. Fue así como surgió una clase media relativamente grande y políticamente moderada. Las fragmentaciones sociales fueron contenidas, como fue también suavizado el conflicto potencial entre la oligarquía, campesinos y obreros (*Karl 1987*).

Cuando la dictadura militar de Marcos Pérez Jiménez llegó a su fin en 1958, las fuerzas políticas existentes iniciaron la transición a la democracia con la firma del famoso y, hoy en día desacreditado, Pacto de Punto Fijo, en el cual se integraron adecuadamente esas constelaciones socioeconómicas, obsequiando al país a lo largo de un cuarto de siglo una sagrada trinidad constituida por la prosperidad económica, el consenso social y la democracia.

12.1. THE VENEZUELAN WAY OF LIFE: EL BREVE SUEÑO DE LA ETERNA PROSPERIDAD

Fueron los tiempos en el que el centralismo estatal no sería cuestionado. A lo largo de los años 60 floreció en Venezuela un clásico Estado de desarrollo que pretendía sembrar el petróleo (*Uslar Pietri*), es decir, poner en marcha una industrialización interna financiada por el crudo.

Cuando los precios del hidrocarburo se dispararon durante los años 70, irrumpió en el país el inicio de los llamados años de oro. Los empresarios fueron casi premiados con sustanciosas subvenciones e impuestos mínimos, y los competidores fueron excluidos casi por completo del mercado interno gracias a una protección arancelaria. Los ingresos de los asalariados se ubicaron como los más altos de Latinoamérica, y los bajos índices de inflación permitieron un amplio disfrute de los mismos. Los servicios sociales se expandieron y se distinguieron por su excelente calidad. La pobreza se entendía como un fenómeno periférico causado por la modernidad, mientras que el proletariado ya se ubicaba en la clase media (*Baloyra/Martz 1979*). No cabía la menor duda: Dios tenía que ser venezolano.

En 1974, el recién estrenado Congreso Nacional le concedió plenos poderes al Presidente Carlos Andrés Pérez (1974–1978) sobre el presupuesto estatal para que lo repartiese a su libre albedrío. En aquel momento, el poder legislativo renunció voluntariamente al control de las finanzas públicas, atribución clave que hasta hoy no se le ha sido restituida por completo. De esta manera, Pérez puso en marcha su ambiciosa visión de la “Gran Venezuela”, idea que sumió al pueblo venezolano en un “hechizo”, y que tuvo como clímax la nacionalización de la industria petrolera (*PdVSA*) en 1976, aumentando de un plumazo los ingresos estatales en un 170%. A pesar de la riqueza petrolera, Carlos Andrés Pérez pidió adicionalmente créditos internacionales, ya que en aquella época se tenía la creencia de que Venezuela podía comprarse un puesto en el “primer mundo”.

El milagro venezolano comenzó a agrietarse en 1978, cuando las rentas petroleras dejaron de activar el desarrollo. Además, a pesar de que la guerra entre Irán e Iraq había disparado los precios del hidrocarburo a principios de los años 80, y de que el gasto público estaba situado casi al 30% del Producto Interior Bruto (*PIB*), la economía no tuvo un crecimiento significativo. Mientras tanto, la deuda exterior había aumentado de 2 mil millones en 1973, a 32 mil millones de dólares en 1982. La crisis que se avecinaba provocó una inmensa fuga de capitales que hasta finales de aquel año se ubicó en 8 mil millones de dólares, y aunque el gobierno saqueó el cofre del tesoro de los fondos de inversión de *PdVSA* (*unos 5,5 mil millones*), Venezuela también tuvo su “Viernes Negro”. Aquel 18 de febrero de 1983 se anunció la insolvencia del país, sumiéndose así en la más profunda de las recesiones. Ese año, la economía nacional disminuyó en un 5,6%.

La economía rentista había llegado a sus límites: por una parte, ya no tenía la capacidad de absorber más capitales - la apertura limitada del mercado interno estaba reivindicando su tributo -, por otra parte, los empresarios venezolanos carecían de elementos básicos como dinámica, innovación y espíritu empresarial originado por la estructura industrial oligarca y enemiga de la competitividad. En vista de esto, el capital fresco tampoco logró impulsar la productividad. El primer pilar de los tres acuerdos del Pacto de Punto Fijo, es decir, la prosperidad económica, había comenzado a desmoronarse (*Baptista 1997*).

Desde ese entonces, la economía venezolana está de capa caída. La llamada enfermedad holandesa, mal del cual sufre Venezuela, se empezó a convertir en una peste. El estancamiento económico, la hiperinflación, la proliferación del mercado negro y de la corrupción, el desempleo, la marginación social, el endeudamiento, la continua pero ineficaz intervención estatal, el déficit en el comercio exterior y en el presupuesto estatal, la descapitalización y “otras hierbas, no precisamente aromáticas” (*Silva 1999:91*) fueron los peores síntomas.

Bajo el nombre de Dutch Disease se describe el fenómeno observado en Holanda durante los años 60 con el boom del gas natural que también fue llamado “la maldición de recursos”. En una primera fase, países con una amplia disponibilidad de materia prima registran impresionantes ingresos resultantes de las exportaciones. Sin embargo, estos ingresos conducen no solamente al endeudamiento y a un aumento excesivo del gasto estatal, sino que también originan una moneda sobrevalorada, cuyo alto precio hace disminuir la capacidad de competencia internacional del mercado interno. El país atraviesa entonces una fase de desindustrialización, cayendo en una baja cotización de su materia prima, lo cual lleva a una crisis de liquidez que a su vez desemboca, la mayoría de las veces, en la devaluación de la moneda nacional y en recortes del presupuesto estatal. El sector de materia prima se transforma entonces en el salvavidas; la estabilización conlleva a la próxima subida de los precios del mercado mundial, que otra vez está acompañado por una revalorización de la moneda. Y así continúa el juego, que no es más que un círculo vicioso. El boom se convierte entonces en una enfermedad crónica; el país que no ha aprendido a nadar, amenaza con ahogarse en su propia riqueza.

Durante su segundo mandato presidencial (*1989-1993*), Carlos Andrés Pérez trató de sanar tal enfermedad con la medicina del neoliberalismo. El mismo Pérez que antes derrochaba whisky, empezó a predicar las divinas propiedades del agua. Ante el espasmo del pueblo y muy lejos de las promesas de su campaña política, Pérez anunció el “pacto” firmado con el Fondo Monetario Internacional.

El paquete de reformas sugerido por el mencionado organismo contenía medidas neoliberales de ajuste, privatizaciones, más mercado y drásticos recortes sociales, lo que supuestamente conduciría a la economía venezolana por el buen camino del desarrollo.

Tal anuncio significó una brusca ruptura por partida doble con la política tradicional del Pacto de Punto Fijo. El consenso social fue cancelado abiertamente. Mientras que las transferencias sociales – tan importantes para las capas menos beneficiadas – serían radicalmente recortadas, imponiendo las reformas del mercado sobre todo en las relaciones laborales, reduciendo drásticamente los salarios, no fueron mencionadas las gigantescas transferencias indirectas a la clase pudiente en forma de una increíble falta de imposición de impuestos sobre sus riquezas.

Así mismo, con su shock treatment, Carlos Andrés Pérez apostaba por una negociación rápida que desistía de la participación cooperatista y del consenso de los diferentes grupos de interés. En lugar de eso puso toda su confianza en la fuerza de un grupúsculo de tecnócratas. Pérez ni siquiera consultó ese cambio radical de curso con su partido, lo que le causó una masiva oposición en el mismo seno de sus filas (*Crisp 2000*).

Después del anuncio de los ajustes, cuyas consecuencias inmediatas fueron la desvalorización de la moneda en casi el 150% y el alza significativo en el precio local del combustible, las calles de Caracas se convirtieron en epicentro de una inesperada explosión social que más tarde figuraría en la historia como el caracazo. Desde el 27 de febrero de 1989 y a lo largo de varios días, se produjeron en la ciudad enfrentamientos violentos, saqueos, allanamientos de viviendas y persecuciones, dejando como resultado cientos de muertos (*López 1999*). Después de diez años de mala gestión y decadencia política, los venezolanos menos favorecidos mostraron su disgusto frente a la cancelación del consenso social. Por primera vez desde hacía una generación, se hizo palpable la presencia de una separación en la arena política entre la elite y la masa; éste hecho significó el surgimiento de una nueva constelación en Venezuela. Sin embargo, el segundo pilar del Pacto de Punto Fijo, el del consenso social, ya presentaba profundas grietas.

Los brotes de violencia sacudieron no solamente a la dirigencia política nacional, sino también a las elites latinoamericanas y a las organizaciones internacionales. La violencia condujo a la estabilización de una política social liberal que debía suavizar los cambios neoliberales. En ese sentido, junto a la privatización y descentralización de los servicios públicos, fue desarrollada una forma nueva del combate contra la pobreza que debía ayudar a los pobres a través de la selección de grupos con más necesidades básicas y la focalización de los recursos empleados (*véase capítulo 13*). La política social venezolana que en la Constitución de 1961 fue considerada como universal, sufrió una modernización, declarándose la guerra contra la pobreza.

El programa de medidas neoliberales condujo económicamente hacia una estabilización a corto plazo, provocando al mismo tiempo el incremento de la pobreza y del descontento social. Tal sentimiento se hizo palpable cuando el 4 de febrero de 1992, Hugo Chávez Frías intentó derrocar al gobierno a través de un golpe militar. La intentona no tuvo éxito, pero la figura de Chávez se convirtió muy pronto entre el

pueblo en símbolo de protesta contra la corrupción del viejo régimen y el neoliberalismo. Con ello empezó a tambalearse la estabilidad de la democracia, la cual constituye el tercer pilar del Pacto de Punto Fijo.

El sucesor de Pérez, Rafael Caldera (1994–1999), ganó las elecciones al distanciarse públicamente del *ancien régime*, calificándolo de incompetente y corrupto. Caldera se presentó a los comicios como candidato independiente y vehemente crítico del neoliberalismo, y por primera vez se eligió a un presidente que no se apoyaba en el viejo sistema.

Al principio de su mandato, el ex-demócrata cristiano apostó por una política económica más bien heterodoxa; por un lado continuó cuidadosamente con las medidas de privatización del gobierno de Pérez, y por otro lado aumentó la participación estatal en la economía. Sin embargo, no tuvo mucho tiempo para desarrollar una política económica propia. Ya al tomar el poder a principios de 1994, Venezuela comenzaba a resbalarse en un crash bancario después de varios meses de una guerra de altos intereses para atraer a los ahorradores. Como no se estableció un control efectivo en el sistema bancario, el crash se convirtió en una dramática crisis financiera: el 10 de enero cerró sus puertas el Banco Latino, causando pánico entre los ahorristas, que inmediatamente retiraron sus ahorros, ocasionando que otros 11 bancos cayeran más tarde en la insolvencia.

El Gobierno y el Banco Central se vieron en la obligación de inyectar en el agrietado sistema bancario unos 1,1 mil millones de bolívares (13% del PIB) para evitar un colapso absoluto. Mientras que las reservas de divisas de Venezuela se desvanecían, se consiguió frenar la inflación y la fuga de capitales a través de la devaluación de la moneda, de la fijación de precios y de los controles del flujo tanto del capital como de divisas. Venezuela caía de este modo en su próxima crisis de liquidez (Hidalgo 2002).

Endeudarse nuevamente parecía la única salida, fue así como se entró en negociaciones con el FMI para establecer líneas de crédito y reformas estructurales. En abril de 1996, Caldera anunció como una mala noticia la necesidad de implementar un nuevo paquete de reformas, conocido bajo el sugestivo nombre de Agenda Venezuela. Una vez más se prometía la reinvencción del país, pero la Agenda Venezuela carecía de un basamento teórico, de un claro proyecto político y de posibles ejecutantes; lucía más bien como un conjunto de medidas ortodoxas con la recurrente reducción de subvenciones y una rígida política fiscal y de liberalización del mercado. Como nota curiosa, uno de los arquitectos de la Agenda Venezuela fue el ex-guerrillero y economista venezolano Teodoro Petkoff, quien ha sido uno de los intelectuales izquierdista más conocidos de Latinoamérica. Petkoff hizo hincapié en que las estructuras de ajustes estuvieran enmarcadas en un amplio diálogo suprapartidista, para lograr una mayor aceptación entre los actores políticos más importantes.

Es cierto que la Agenda Venezuela destruyó completamente la credibilidad de la política y causó enormes costos sociales. En cuanto a lo económico más bien no tuvo ningún efecto, desembocando en una “recesión instalada”. A lo largo de los años 90, se prolongó tal situación, lo cual convirtió a Venezuela en uno de los pocos países de la región que desde los años 70 vivían un progresivo y continuo hundimiento de la economía. El PIB per cápita se redujo entre 1980 y 1996 al nivel de los años 60; en términos de desarrollo, el país presentaba un panorama económico comparable con el de Haití o Nicaragua. Venezuela disponía del mismo potencial de producción de 30 años atrás, desde hacía dos décadas casi no se había invertido en la estructura de producción, además, se había dejado pasar los avances tecnológicos. Con la base económica completamente agrietada, Venezuela se convirtió en una nación por la que la globalización pasó de lado sin dejar muchas huellas (*Baptista 2003; Naím 2001*).

Por añadidura, la fuente de ingreso más importante del Gobierno comenzaba a desaparecer. Después del “saqueo” de los fondos de inversión ocurrido en 1983, originando que PdVSA decidiera invertir menos en el territorio nacional, la extracción del petróleo perdió dramáticamente su rentabilidad. Sin embargo, PdVSA seguía alimentando la creencia de que era el portador de la alta tecnología en el país. En realidad, los costos de producción por barril de crudo se multiplicaron muchas veces durante la segunda mitad de los años 80. En una lista actual de rentabilidad de las 50 empresas latinoamericanas más grandes, PdVSA obtuvo el penúltimo lugar; la mera continuación de esa dinámica significaría para el modelo rentista venezolano un colapso previsible (*Parker 2003*).

Desde el punto de vista social, los años 90 fueron también un desastre para Venezuela. En cuanto al gasto por concepto de educación y salud, el país se ubicaba en el último de la fila de toda Latinoamérica (*CEPAL 2003a*). Esa negligencia en el ámbito social provocó una creciente disparidad en la calidad de los servicios. Mientras que el sector público perdía progresivamente el nivel y se “proletarizaba” (*Piñango 1999*), las clases media y alta devengaban cada vez más la prestación privada de servicios (*escuelas, universidades, hospitales*). Medidas como la introducción de tarifas impusieron una economización de los servicios sociales que aisló gradualmente a las capas sociales bajas. De este modo, se fue secando el ámbito público el cual servía de plataforma de contacto y comunicación entre los grupos sociales. Este hecho conllevó una diferenciación y fragmentación social, así como una desintegración ascendente de la sociedad, haciendo palpables las (*im*)posibilidades del Estado para procesar los problemas políticos y sociales. De esta manera, la polarización social se convirtió en un hecho propenso a ser politizado y radicalizado (*D'Elia 2002*).

Así mismo, la desregulación de las condiciones laborales ya había empezado a mostrar sus efectos. En el sector formal de trabajo, se redujo el empleo en un 40%

entre 1990 y 1998, por otra parte, en el sector informal - donde los salarios son un tercio menos – aumentó más de un 50%. La media del ingreso real alcanzó en 1995 el nivel del poder adquisitivo de principios de la década de los años 50 (*Baptista 1997; Carvallo 1999*).

De forma paralela, se registró un crecimiento de la desigualdad social. Entre 1980 y 1998, el 10% de la clase pudiente aumentó su participación en la renta nacional del 22% a casi el 33%, mientras que el 40% de los más necesitados la disminuyó del 19% al 15%; los más pobres no poseían ni el 2% de la renta nacional. Observando la situación, se puede decir que casi todo el pueblo venezolano perdió poder adquisitivo y de propiedad, exceptuando al 5% de los acaudalados que se hicieron mucho más ricos (*CEPAL 1999*).

Esta dinámica tuvo una repercusión catastrófica en la situación social. La delincuencia se hizo más violenta, registrándose a mitad de los años 90 el doble de asesinatos que en 1980. Por otra parte, la pobreza alcanzó en 1998 un 81%, y la pobreza extrema llegó al 48%. La clase media se redujo casi a la mitad y se convirtió en tan sólo un tercio de la población total.

Uno de los factores determinantes de esta situación lo constituyó la flexibilización de las condiciones laborales (*Riutort 2001*). A finales de los años 90, en Venezuela existía una sociedad que se caracterizaba por una cuota de desempleo atroz y una pobreza galopante, por una desigualdad extrema y un régimen incompetente y corrupto que cada vez menos garantizaba una integración política y social.

Veinte años de crisis significaron para Venezuela principalmente la destrucción de la base económica, social y, por último, política del Pacto de Punto Fijo. En el umbral del siglo XXI, el país estaba completamente arruinado, se había convertido en un newly declined country. La decadente y casi inexistente fuerza integradora del Gobierno le estaba abriendo el camino a un outsider.

12.2. JUGARSE TODO POR LA JUSTICIA SOCIAL: LA RESPUESTA DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

El otrora golpista, Hugo Chávez Frías, apostó exactamente por esa situación. Durante su campaña política criticó apasionadamente la corrupción y se concentró en la promesa de acabar con la desacreditada “Cuarta República” para sustituirla por su nuevo proyecto: la “Quinta República”. Tal anuncio tuvo una gran acogida en el pueblo, e incluso su autoidentificación como mestizo supuso una prueba de la ruptura con el régimen. Aunque Chávez no fue el primer candidato a la Presidencia que apelaba a las clases más bajas, sí fue el primero de origen humilde.

La doctrina de Hugo Chávez estuvo desde un primer momento enmarcada en los pensamientos de Simón Bolívar. Después de 20 años de decadencia y de desorientación ideológica, la relación con el mito de Bolívar – ese “héroe para todos los fines” (*Harwich 2003*) – venía a simbolizar un nuevo comienzo apoyado en la base de una

idea autóctona. Esta reinención del Bolivarianismo no es un paradigma coherente, sino más bien una maraña de elementos provenientes de la mitología política venezolana. La referencia a Bolívar es una apelación a los valores como la independencia nacional, la democracia, la soberanía del pueblo, la justicia social, los derechos universales a la educación y la igualdad de etnias. Esos valores fueron compartidos por una gran mayoría de la población y abrieron el camino a la realización de la Revolución bolivariana.

El programa de Chávez se concentró en un principio completamente en la aplicación de su antipolítica, es decir, en el rechazo y el relevo del régimen existente, evitando en lo posible cargar esa disposición con algún tipo de contenido. En cuanto a la política económica, se perfiló como un entusiasta crítico del neoliberalismo, al cual consideraba el principal responsable del descenso social. Como alternativa, presentó vagas posiciones de carácter socialdemocrático que, al mismo tiempo, hacían hincapié tanto en la autonomía privada como en los deberes nacionales y sociales de los empresarios. En una política “a dos manos”, la mano invisible del mercado debería garantizar transparencia y eficiencia, mientras que la mano visible del Estado tendría la tarea de corregir y enmendar los errores y puntos débiles. La posibilidad de una “Tercera vía” a la venezolana vio luz, pero la aclaración de cómo ésta sería - tanto de contenido como de forma – fue evadida cuidadosamente (*Buxton 2003*).

La futura precisión del concepto de la Revolución bolivariana tendría que ser extensa y detalladamente expuesta en una nueva Carta Magna, a través de la cual sería erigido un Estado reformado, apolítico y libre de corrupción que respetaría al sistema democrático y la esfera privada de los ciudadanos, asumiendo al mismo tiempo la plena responsabilidad social (*MVR 1998*). Sobre todo en este último aspecto, Chávez apostó de forma masiva por los conflictos potenciales que significaban las disparidades sociales. En este sentido, no se debe olvidar que poco antes de las elecciones, existían en Venezuela unos 9 millones de personas desnutridas.

Esa mezcla entre el colapso definitivo del viejo régimen, la propuesta de un nuevo proyecto nacional destinado a sacudir la agonía de los últimos 20 años, y la instrumentalización política de las disparidades sociales, llevarían a Hugo Chávez al poder. Inmediatamente después de la toma de posesión en febrero de 1999, los chavistas comenzaron su iniciación en la construcción de una nueva Carta Magna que al cabo de tres meses fue presentada y sometida a un plebiscito para ser ratificada en diciembre de ese mismo año.

La nueva Constitución bolivariana contempla principalmente los valores de la vida, la libertad, la justicia, igualdad, solidaridad, democracia, de la responsabilidad social, los derechos humanos, la ética y el pluralismo político (*Art.2*). En ella prevalece la importancia de la relación no sólo entre el Estado y la sociedad, sino también la relevancia de reorganizar los diferentes estratos sociales para alcanzar la formación de una nueva ciudadanía social.

Por una parte, el Estado es entendido como un espacio participativo en el cual la sociedad pueda ser coautora en los asuntos públicos (*130 de los 350 artículos de la nueva Constitución tratan de la participación directa o indirecta*); por otro lado, el Estado es considerado como el protagonista máximo, garante de los derechos sociales y creador de la justicia social, como aquel que está obligado a garantizar para todos los ciudadanos - en gran medida - trabajo, educación, servicios de salud y viviendas (*Delgado/Gómez 2001*).

En cuanto al concepto económico, la nueva Constitución refleja el intento de un balance de intereses. Como principales objetivos figuran la justicia social, la democracia, la eficiencia, la libre competencia, la protección del medio ambiente, la productividad así como la solidaridad. El mercado y la propiedad privada están mencionados de forma explícita, pero la economía privada, al mismo tiempo, está obligada a contribuir al desarrollo económico general, cuya máxima finalidad es incentivar la redistribución justa de la riqueza (*Art. 299*). Frente a la economía, el Estado tiene el papel de regulador y particularmente asegura la promoción de pequeñas empresas y cooperativas.

La esencia de la nueva Carta Magna se podría resumir entonces en tres componentes: En primer lugar, destaca el fomento de una ciudadanía social (*social citizenship*) que se basa en la universalidad de los derechos humanos y rechaza toda forma de discriminación. En segundo lugar, el logro de la igualdad social como principal meta del orden social y económico; y por último, la creación de una política abierta como un espacio participativo para todos los ciudadanos.

En el año 2001 fueron presentadas las medidas de acción del régimen de Chávez bajo el nombre de Plan económico y social 2001-2007 (*PDES*), y paralelamente en el Plan estratégico social (*PES*) se dieron a conocer los instrumentos de la política social chavista. A través del acceso a las diferentes instituciones de la educación pública, a la salud y también a la disposición de viviendas, se garantizaría la ambiciosa universalización de los derechos sociales.

Un sistema de seguridad social no basado exclusivamente en el trabajo formal aseguraría la integración del empleo informal, además, a través del fortalecimiento de un sector de la economía social se lograría una distribución más justa. Paralelamente a esto, la participación local estimularía la percepción de lo público como espacio colectivo. A la ambiciosa ciudadanía social se le darían formas políticas de descentralización, la construcción de redes sociales, la creación de organizaciones básicas y una opinión pública crítica (*RBV 2001*).

En la política social, se alcanzaría institucionalmente un fortalecimiento en la coordinación política a través de cooperaciones transectoriales e intergubernamentales, así mismo, se lograría un refuerzo de la pluralidad política y en particular un impulso de la auto-administración comunal. Según el plan, se disminuirían las medidas caritativas a corto plazo, y se implementarían criterios de continuidad y

calidad en la política social. Desde el punto de vista conceptual, se reconocen los espacios sociales como generadores de más igualdad e inclusión social. En síntesis, la política social dejaría de ser una variable dependiente de los programas económicos y de los procesos políticos, para convertirse en un campo político propio (*MSDS 2002*).

En la política económica, la V República aspira a una estabilidad macroeconómica como fundamento de un desarrollo sostenible y socialmente equilibrado que puede ser logrado con una moneda fuerte y el saneamiento del presupuesto estatal a través de rígidos controles del gasto público y de la recaudación más efectiva y amplia de impuestos. Tal estabilidad, después de su consolidación, se convertiría en la base de las inversiones públicas y de un alto gasto social, lo que originaría un nuevo impulso de las infraestructuras públicas, así como también una reactivación de la economía interna, gracias a la construcción de un sector de economía social. De esta manera, se posibilitaría un proteccionismo selectivo, una política ocupacional activa, una reforma agraria, así como también un sistema de impuestos, de intereses y de crédito, el cual impulsaría a la pequeña y mediana industria y en particular a la iniciativa empresarial de los más necesitados (*MPD 2001; Vila 2003*).

El boceto y concepto tanto de la Constitución bolivariana como de la V República presentan un impresionante cambio de paradigma. En la política social se rechazan las ideas neoliberales de selección y focalización, para volver al universalismo. La lucha contra la pobreza se percibe no sólo como un gasto del Estado de bienestar y como una responsabilidad de la sociedad, sino que es reconocida como un factor interdependiente de la economía y de la política. Se parte de la idea de que el acceso a la educación y en particular a la enseñanza primaria es determinante para la movilidad social. La cuestión social se trata también como un tema de distribución, y por tanto a la elite nacional se le compromete a asumir una mayor responsabilidad.

La reforma agraria como respuesta a la desigualdad social es, en este sentido, el camino dorado (*Burchardt 2000*). La idea de vincular la política social con la laboral, ofrece una visión integral y adecuada porque, tanto en Venezuela como en el mundo, el aumento de la pobreza está íntimamente relacionado con el desempleo.

El fomento de la participación social reconoce que la miseria y los motivos de exclusión no se basan solamente en la falta o escasez de recursos materiales, sino en la discriminación política, étnica y de género. En este sentido, la V República ha tomado y transformado los conceptos más innovadores al respecto en su política social.

La política económica heterodoxa también incluye alternativas frente a la doctrina dominante. A través de la consolidación de los ingresos estatales por concepto de la implementación de un sistema fiscal efectivo, Venezuela vencería una de sus lacras estructurales, lo cual le permitiría fundar la economía nacional sobre una nueva base. Un proteccionismo selectivo le garantizaría al país no solamente las tan

necesitadas transferencias tecnológicas, sino que posibilitaría también la maduración de un potencial industrial propio en términos de competitividad internacional. En este sentido, el reconocer que las condiciones macroeconómicas sólidas son una base importante para el desarrollo social, así como los esfuerzos para democratizar y expandir la economía interna, son condiciones prometedoras para la estabilidad económica del país. El sector de la economía social puede contribuir a que la economía interna sea ampliada, a que nuevos potenciales de productividad sean creados, y a que el modelo económico rentista de Venezuela sea transformado.

En síntesis, la Revolución bolivariana promete la (re)instauración de la prosperidad económica, del consenso social y de la democracia; exige la universalización de los derechos sociales, más justicia en la distribución de bienes, así como también el impulso de la participación social, política y económica como base de una nueva ciudadanía social. El chavismo formula modelos que podrían lograr esa (re)instauración, y su éxito sería una guía para toda la región latinoamericana.

12.3. EL CHAVISMO ¿EN CASTILLO DE ARENA?

Chávez se transformó en el portavoz del pueblo y emprendió su marcha hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres; la política social se convirtió en un barco de batalla, pero también en una prueba de fuego para su credibilidad. No se hizo esperar la aplicación de un nuevo orden de las instituciones de la política social, diseñado bajo el lema del incremento de la eficiencia y de la racionalización.

Fue así como muchos ministerios se fusionaron, y, por otro lado, viejas medidas de descentralización se vieron frenadas, financieramente disecadas o políticamente canceladas.

A esto le siguió la fundación en 1999 del Fondo Único Social (*FUS*), que tendría como primera tarea el albergar bajo un mismo techo los componentes más importantes de la política social de la Revolución bolivariana. El *FUS* sigue el concepto de los fondos internacionales que desde mitad de los años 80 venían construyendo, con relativo éxito, infraestructuras sociales en muchos países subdesarrollados. Este organismo debería facilitar, sin ningún despliegue administrativo, un básico abastecimiento efectivo destinado a los grupos sociales más necesitados, y crear una infraestructura social (*Parra/Lacruz 2003*). Sin embargo, mientras un número considerable de fondos sociales posee una mezcla de financiamiento de varias instituciones (*como el Banco Mundial y el BID, entre otras*) con controles internacionales, el *FUS* se alimenta solamente de fuentes nacionales.

Diez años después del caracazo, Hugo Chávez anunció el Plan Bolívar, el 27 de febrero de 1999; con la orden “Vayan casa por casa a peinar el terreno, el enemigo ¿cuál es?, el hambre”, hizo un llamado a las fuerzas civiles y militares para luchar contra la pobreza. Al mismo tiempo, incorporó al ejército a la nueva política

gubernamental y abrió el acceso a las provincias y municipios del país. El Plan Bolívar consistía en diferentes fases, desde una ayuda rápida destinada a la población que vivía en estado de precariedad, pasando por una política ocupacional municipal, para originar a largo plazo una política industrial y estructural. En la práctica, se construyeron en primer lugar infraestructuras sociales, asegurando en los casos de extrema pobreza el suministro del abastecimiento básico. Hasta hoy, el aparato militar maneja el programa con un considerable despliegue de recursos; por ejemplo, debido a la inexistencia de vías terrestres, se emplean helicópteros de forma gratuita para el transporte personal. Con este institucional setting, la V República creyó haber construido los pilares de una nueva política social: entre 1999 y 2001, se registró un aumento del 20% en el gasto social global del PIB.

Como manifestación de la transformación sociopolítica, fue impulsada la reconstrucción de los servicios sociales y en particular de la educación pública. Se presentó un nuevo programa destinado a fomentar la enseñanza primaria que lucía absolutamente exitoso junto a las campañas de alfabetización destinadas a la divulgación del aumento de la calidad de la educación. La duración media de la educación se prolongó a 7,9 años en 1995 y a 8,4 años a finales de 2002, y además, la introducción de nuevas escuelas a tiempo completo con comedores mejoró la situación alimenticia de muchos niños (*EGS 2003; PROVEA 2003*).

Adicionalmente, desde mediados del año 2000, cada año se aumentó en un 20% el sueldo en el sector público así como también el salario mínimo – hecho que para la mitad de todos los asalariados es de relevancia. Finalmente, en diciembre de 2002, el Congreso aprobó un nuevo sistema de seguridad social que relega al servicio privado a un segundo lugar, y que según las primeras evaluaciones, es considerado integral, eficiente, solidario y participativo (*Méndez 2003*).

Destinadas a la economía social, fueron creadas en marzo de 2001 leyes para un microsistema de financiamiento, y se fundaron bancos especiales que le otorgarían créditos con intereses mínimos a las capas sociales desfavorecidas para acceder así a un capital de inversión.

La reforma agraria que regularía la repartición justa de tierras fue implantada a través de un Decreto de Ley en diciembre de 2001. Teniendo en cuenta que en Venezuela sólo un 3% de los terratenientes posee el 80% del total de territorio apto para cultivo, la reforma dispuso que aquellos que no estén en condiciones de trabajar más del 80% de sus tierras, tiene que pagar más impuestos o corre el riesgo de ser expropiado de parte de su propiedad.

En 2003 fue presentado el Plan Zamora, según el cual unas 100 mil familias campesinas deberían recibir en régimen de arrendamiento alrededor de 1,5 millones de hectáreas provenientes de latifundios públicos; según datos oficiales, unas 500 mil personas se vieron favorecidas. Paralelamente, para las zonas urbanas fueron aprobadas leyes que permitían la expropiación de áreas para ser reconstruidas

(*PROVEA 2003*). Considerando todos estos programas y sus resultados, parece ser que la V República ha abierto nuevos caminos en la política social.

En un análisis más al fondo se relativiza esta primera impresión y se hacen visibles cuatro importantes rasgos que distinguen básicamente al nuevo régimen: En primer lugar, cobra importancia una política que se puede calificar como volatilidad política y que no apuesta por consistencia y persistencia, sino por resultados veloces y legitimación efectista.

Ya los primeros programas sociales ratificados en julio de 1999 contenían una mínima manifestación de cambio, luciendo más bien como una actualización de la antigua lucha contra la pobreza bajo un nuevo nombre. Sus medidas presentadas a corto plazo provenían en su mayoría de la Agenda Venezuela, la cual había sido catalogada por Chávez como el aborto del capitalismo de rapiña.

A esto le siguió un accionismo pragmático sin precedentes. Se pusieron en marcha campañas contra el analfabetismo bajo el nombre de Misión Robinsón I y II, campañas educacionales identificadas como Misión Ribas y Misión Sucre, así como también otros programas como el Plan Petróleo para el Pueblo, el Plan Vuelvan Cara, etc. El mismo Hugo Chávez desarrolló una ferviente pasión por la creación de programas sociales; se basa en su "intuición" (*tal es el caso del FUS*), y a veces ve algunas de sus ideas como una "iluminación", reflejada de manera consecuente en los títulos de sus programas; por ejemplo, la llamada Misión Cristo de finales de 2003 anunció que para el año 2021, la pobreza estaría completamente erradicada. Y antes del referendo llevado a cabo en agosto de 2004, Chávez se dio a la tarea de fortalecer una vez más su política social, repartiendo dinero a manos abiertas a través de las misiones.

Con tales propuestas, Chávez trata de presentar su responsabilidad social ante la opinión pública, haciendo de la política social uno de los recursos más importantes de su legitimación. En su programa dominical de televisión Aló Presidente son anunciadas nuevas medidas en el mejor de los estilos populistas, como ha sido el caso del apoyo estatal a los niños de la calle a través de la iniciativa Niños de la Patria. En el mencionado programa transmitido por el canal del Estado, Chávez promete hasta ayudar de forma individual a la gente, divulgando ante las cámaras las sumas de dinero que se les han dado a quienes se han dirigido a él.

Esta volatilidad política se prolonga aún más en la práctica. El Plan Bolívar se ha caracterizado hasta ahora más por su espontaneidad, improvisación y pragmatismo, que por una política consistente. Se deduce que hasta la promoción de las escuelas primarias está más orientada a un aprovechable aumento populista a través de las estadísticas estatales (*número de escuelas y estudiantes*) que a una sólida educación elemental.

Mientras Chávez enfatiza en que las nuevas escuelas bolivarianas son muy apreciadas e incluso visitadas por niños de la clase media (*Bilbao 2002*), los

resultados de ciertos análisis demuestran lo contrario. Muchas centros de enseñanza no cuentan con personal suficiente, y tanto la infraestructura como el material de estudio se encuentran con frecuencia en un estado lamentable (*Alvarado 2003*).

Otro aspecto digno de destacar es el del sector de la salud. Con la huelga llevada a cabo en marzo de 2002, a causa de los pagos atrasados, se puso de manifiesto que hasta ese momento la sanidad no estaba lo suficientemente consolidada. El impulso estatal para este sector se situaba desde principios de la V República en un 1,5% del PIB, no apartándose de forma significativa de los gastos de los antiguos gobiernos (*PROVEA 2003*).

Como segundo componente, se observa en la política social un incremento de la incoherencia institucional. La V República construyó, como manifiesto del cambio, instituciones propias en muchas áreas, siendo el Plan Bolívar y el FUS ejemplos clásicos de ese paralelismo tan propio de la Venezuela de hoy. En este contexto, se presentó el gran problema de la sustitución del personal comprometido con el viejo régimen frente a la disposición limitada de funcionarios con conocimientos institucionales. Como respuesta a esta situación - seguramente también por motivos del clientelismo castrense -, muchos empleados estatales fueron y siguen siendo sustituidos por militares, esperando de ellos disciplina, orden, eficiencia, conciencia de deber y lealtad. Sin embargo, este personal en su mayoría no está familiarizado ni con las particularidades del campo político asignado, ni siquiera conoce las estructuras institucionales, y ni hablar de la rutina administrativa de la gobernabilidad. Esto ha traído como consecuencia una práctica política muy poco coherente. Un claro ejemplo de ello lo constituye el gran número de iniciativas aplicadas en el área social, las cuales se presentan incoherentes y sin relación alguna, y este hecho las hace más bien engorrosas para la construcción de una política social consistente.

Otro buen ejemplo es tal vez la reforma de la educación a través de las escuelas bolivarianas que se erige como uno de los barcos de batalla de la política social de la V República. Después de una inspección en 116 escuelas de siete provincias, se concedió sólo el 30% de los recursos destinados. Entre las causas de esto se cita la deficiente coordinación y cooperación entre los diferentes niveles políticos (*Alvarado 2003*). Aunque esta evaluación fue llevada a cabo por la oposición, con lo cual tiene una credibilidad restringida, subraya la dubiedad de muchas estadísticas sociales de la República bolivariana.

Por causa de la incoherencia institucional, también la reforma del sistema de la seguridad social luce sólo como una bonita fachada, debido a la carencia de un modelo sólido para su financiamiento. En la aprobación del presupuesto estatal de 2003, este ni siquiera fue tomado en cuenta como un factor de gasto, y desde entonces no se han hecho esfuerzos suficientes para garantizar los recursos necesarios. En lugar de esto, a finales de 2003 el sistema de seguridad social fue

acoplado con más fuerza a los ingresos por concepto de petróleo, sometiéndose una vez más a la misericordia de los precios del mercado mundial.

Es de pensar que el sector más afectado de esta incoherencia sea el de la economía social; la concesión de créditos a ciudadanos poco solventes se ve frenada por obstáculos burocráticos, y la suma de los préstamos otorgados es con frecuencia insignificante para sostener una iniciativa empresarial. Y hasta la columna vertebral de la política bolivariana, es decir, la reforma agraria, está condenada a ser un fracaso, ya que la misma no representa sólo un camino dorado a la apertura del desarrollo interno, sino también un proceso extremadamente delicado que supone una pronunciada redistribución de poder y recursos. En un país democrático como Venezuela, esta nueva repartición puede llegar a tener éxito sólo a través de la participación de los grupos involucrados. En cambio, Chávez trató de imponerla a través de un decreto y de una polarización política, originándose nuevos conflictos a causa de la repartición de las tierras.

Tampoco a la entrega de terrenos estatales, que se ha venido realizando desde 2003 a través del Plan Zamora, se le ve un buen futuro, ya que la tierra no pasa a ser propiedad de la persona en cuestión, sino que es otorgada como usufructo, haciendo imposible su venta o una hipoteca. La “última reforma agraria del siglo veinte” (*Burchardt 2000*) ha dejado pocas dudas en cuanto a que a la hora de hacer un repartimiento de tierras bajo las condiciones expuestas, a largo plazo no puede crear una estructura persistente de la producción agraria.

Igual suerte corre la distribución de los terrenos urbanos. A finales de 2001, el presidente Chávez se mostró comprensivo hacia la ocupación ilegal de tierras, y decretó en febrero del siguiente año el derecho de propiedad de los habitantes de los barrios pobres en relación a los terrenos por ellos invadidos. Nueve meses más tarde, tal resolución fue declarada por el Tribunal Supremo de Justicia (*TSJ*) como anticonstitucional, causando en los hasta ahora beneficiados una situación de extrema inseguridad que lejos de impulsar la participación social, más bien corre el riesgo de entorpecerla.

Hasta ese momento, la Revolución bolivariana trató de salvar los problemas originados por la incoherencia institucional a través de una centralización de la administración gubernamental, lo cual conlleva una falta de transparencia y accountability, provocando un clientelismo y una corrupción intolerable. En este tercer factor se presenta la política social como un ejemplo significativo. Desde su fundación, el FUS ha destacado más por el tráfico de influencias y los escándalos de corrupción que por la lucha contra la pobreza, siendo también acusado frecuentemente de desfalco y favoritismo. Según apreciaciones, el FUS concedió en los primeros años de su existencia sólo un 45% de los recursos destinados a los programas sociales (*Mujica 2002*). También los institutos crediticios o el organismo

para impulsar la reforma agraria son el blanco de las acusaciones por casos de corrupción, que no muy rara vez resultan ser más que una sospecha.

Algunos análisis internacionales refuerzan estas recriminaciones. La organización no gubernamental Transparency International le adjudicó a Venezuela en 1999 el puesto número 75 de su ranking anticorrupción, 3 años más tarde ocupó el 84 y 2 años después rodó hasta el 114 de 146 países (*Transparency International 2004*). Después de la publicación de este informe, Chávez mismo se vio obligado a reaccionar frente a este resultado alarmante, y anunció una “lucha a muerte” contra la corrupción.

Como cuarto componente, se puede observar una paternalización de las relaciones entre el Estado y los pobres. El paternalismo encuentra su legitimación en la protección que el gobernante le brinda a sus seguidores y se consolida a través del clientelismo – el gobernante no es el superior, sino el Señor personal. Aunque esa relación patrón-cliente desde siempre ha sido parte de la política social venezolana, la misma se ve reforzada con la coalición militar-estatal del chavismo. Las medidas sociales no son transmitidas como transferencia anónimas del Estado, sino altamente personalizadas, son otorgadas de una manera clientelista e impuestas tanto jerárquica como autoritariamente.

En ese clientelismo estatal de masa, se degrada a los pobres y funcionarios públicos a meros destinatarios de las dádivas de un patrón, y éste aparece, de acuerdo a la ocasión, en traje militar o con la vestidura del presidente. Resulta desidioso comentar que esa práctica política tiene poco que ver con el planteamiento bolivariano, y con entender la política como un espacio abierto de participación democrática, es por eso que el plan de impulsar la ciudadanía social, amenaza también con malograrse.

Los cuatro componentes expuestos volatilidad política, incoherencia institucional, corrupción y paternalismo de las relaciones cívicas-estatales, no son solamente importantes componentes de la Revolución bolivariana, sino que también se funden con la esencia estructural que define totalmente a la V República, es decir, una desinstitucionalización como proceso gradual de erosión de la legalidad institucional y de las instituciones democráticas legitimadas.

Tomando en cuenta todo esto, se puede decir que en el tema de la política social, no se ha llevado a cabo una ruptura total con los esquemas del viejo régimen, ya que aún se nota un dominio de programas de medidas directas de ayuda – y con frecuencia focalizadas – en la lucha contra la pobreza a corto plazo, sin que pueda convertirse en una estrategia coherente e integral. La centralización de la política social continúa, pero con una orientación institucionalmente débil y poco consistente, lo que la hace más vulnerable a la corrupción y al clientelismo. La ruptura de la V República con la política social tradicional queda pues limitada al discurso.

12.4. CONTRARREVOLUCIÓN SIN REVOLUCIÓN

Cuando el Gobierno bolivariano tomó el poder en febrero de 1999, heredaba una profunda recesión. En los últimos 50 años, los precios del petróleo no habían estado tan bajos como en ese momento, lo cual representaba un recorte drástico en los recursos del Estado. La economía se redujo en ese mismo año en más del 6%, trayendo como consecuencia el aumento vertiginoso del paro. Como respuesta a esta situación, Hugo Chávez siguió una clásica estrategia rentista, que en primer lugar se concentró en optimizar los ingresos estatales por concepto del crudo.

Chávez asumió una ofensiva económica internacional, se perfiló en la OPEC (*organismo en el cual Venezuela es miembro fundador*) y llegó a ocupar, a principios de 2001, la presidencia del mismo, convirtiéndose en una especie de guardián de las cotizaciones; su clara intención fue la de conseguir precios en alza sobre las bajas cuotas de producción - una política que ese año fue efectiva y que ayudaría a levantar los precios del crudo al año siguiente.

Sin embargo, todo esto no le bastó al Gobierno, ya que en suelo venezolano Chávez insistía en conseguir el control total de PdVSA. Con razón criticó a la multi venezolana, calificándola como “Estado dentro del Estado”:

PdVSA se había convertido con el tiempo en un ente independiente económicamente, debido a las transferencias hacia el exterior y gracias a la carencia de impuestos efectivos. Esta independencia tenía un efecto poco favorable para el Gobierno – la cuota bruta estatal proveniente de la renta petrolera se redujo del 71% en 1981 al 39% en el año 2000 (*Mommer 2003:176*).

El Gobierno de Chávez empezó a jugar con la idea de acabar por vías legales con la autonomía de PdVSA. La nueva constitución bloqueó consecutivas privatizaciones, una ley de diciembre de 2001 presionó a la empresa para que pagara impuestos por concepto de ganancias provenientes del extranjero, y se le obligaba a rendir cuentas. Pero PdVSA no sería un Estado dentro del Estado si no hubiera considerado esas regulaciones como una intromisión en sus asuntos internos. Varias veces intentó desestabilizar al Gobierno bolivariano a través de diplomacia, conspiración, intento de golpe de Estado y de huelga.

A principios de 2003 se produjo un show down. Después de una huelga general de más de dos meses que haría caer de rodillas a la economía de la V República, la producción petrolera descendió en una décima parte, en el país amenazaba el colapso total. El gobierno despidió de forma inmediata a 18 mil huelguistas de PdVSA, y acto seguido colocó en los puestos claves a personas leales a él. Ese despido del Estado, que luego fue reconocido como válido por el TSJ y que también permitió una racionalización necesaria, incorporó de nuevo a PdVSA completamente al Estado. PdVSA pasaba así a convertirse en el cuerno de abundancia de las ansias del gobierno; previsiones indeterminadas calculan que la suma de las transferencias de dinero al Estado central aumentaron en 2003 en un tercio.

Fuera del sector petrolero, la V República continuó con su política económica, la cual se puede calificar como heterodoxa. Al principio presentaba puntos en común con el régimen anterior, parecía estar orientada a la estabilidad de la moneda y se atenió a los nexos tanto nacionales como internacionales; no se llevaron a cabo ni las expropiaciones temidas por la oposición, ni se anularon las privatizaciones realizadas anteriormente.

Como ortodoxa, se pudo observar una marcada liberalización de la ley para las inversiones directas extranjeras, que desde luego originaron ciertos efectos. Desde el año 2000 se ha registrado un incremento en la afluencia de capital extranjero, en especial en el sector de las telecomunicaciones; y desde el referendo de 2004, Venezuela es vista cada vez más por los inversores foráneos como un país estable y apto para hacer negocios. Así mismo, el Gobierno ha logrado – por la venia de los altos precios del crudo - pagar parte de sus deudas y sacar a flote su reserva de divisas. Con ello, Venezuela se convierte en un ejemplo a seguir para toda Latinoamérica.

Además, durante los primeros 2 años de la V República se produjo una reducción de casi dos tercios del déficit del presupuesto nacional, y la tasa de inflación cayó en 2001 a su nivel más bajo desde 1982 (*Buxton 2003*). Después de un corto descenso de los precios del petróleo, Chávez anunció en febrero y mayo de 2002 sus medidas ortodoxas de ajuste que devaluaban la moneda nacional en un 85%, a esto se aunó una apreciable reducción del gasto público, de las subvenciones, así como el anuncio de reforzar la cooperación con la economía privada. No pocas voces se levantaron para reprocharle a Hugo Chávez el haberse transformado en un neoliberal (*Gómez/Alarcón 2003*).

Por otro lado, se puede observar que la política económica de la V República es claramente intervencionista. Ya entre 1999 y 2001, el gasto público aumentó en por lo menos un tercio, así mismo el gasto social alcanzó un primer record histórico en 2001, y antes del referendo de 2004, explotó nuevamente. La República bolivariana hizo alarde de recursos, que fueron a parar principalmente a manos de las misiones sociales.

Otro ejemplo ilustrativo lo constituye el anuncio de 21 decretos de ley en noviembre de 2001, teniendo como base una Ley Habilitante que Chávez había autorizado, lo cual implicaba una intervención estatal en la economía. Después del golpe de Estado en abril de 2002, se promulgó la prohibición temporal de despido para trabajadores y funcionarios, que luego fue alargada una y otra vez. En agosto de ese mismo año, el Gobierno anunciaba nuevas medidas de protección arancelaria y una política industrial de sustitución de importaciones. En octubre limitó la autonomía del Banco Central obligándole, al mismo tiempo, a destinar a las arcas del Estado las ganancias de medio año. Como respuesta a la perseverante fuga de capital, se congeló el cambio de divisas y se instauró un estricto control de cambio que a mediados de 2004 fue flexibilizado un poco.

Así mismo, a partir de 2002 se implantó un control en muchos precios de alimentos, medicinas, alquileres de viviendas, prestación de servicios tanto privada como pública, transporte, etc., y hasta finales de ese año se estableció una red de mercados estatales paralelos para los productos subvencionados.

En vista de estas medidas, la conservadora Heritage Foundation colocaba a Venezuela en el puesto 147 de su Economic Freedom Index 2004 – que supuestamente mide el grado de libertad económica - de 155 países analizados. Con esto, Venezuela obtenía el último puesto de los países latinoamericanos, ya que su economía es considerada mucho más reglamentada que la economía planificada socialista de Cuba, país que ocupa el puesto 144 del mencionado índice (*Heritage Foundation 2004*).

Resumiendo las diferentes interpretaciones sobre el reciente desarrollo económico de Venezuela, los analistas consideran al escenario bolivariano neoliberal, socialista o una mezcla de ambos. Sin embargo, todas esas suposiciones se equivocan, ya que la política económica de Chávez no se puede enmarcar en estos criterios paradigmáticos. En realidad es más banal de lo que parece, ya que el resto de la economía venezolana no es más que un apéndice del sector petrolero.

Sólo desde ese punto de vista se explica la dinámica económica del chavismo; así se aclara la paradoja del aumento del gasto público, y de la reducción del déficit del presupuesto de los primeros años. Ambos fueron financiados por el elevado precio del petróleo, que en el año 2000 aumentó los ingresos del Estado en casi un 50%. También la baja inflación registrada al principio de la V República no fue de ninguna manera resultado de una política de estabilización neoliberal, sino el reflejo de la virulencia de la enfermedad holandesa: El bolívar ganó valor constantemente entre 1999 y 2002, haciendo tentadora la posibilidad de invertir en el extranjero en lugar de sembrarlo en el futuro incierto del país; más de 30 mil millones de dólares americanos han salido de Venezuela desde que Chávez asumió la presidencia hasta la regularización de divisas llevada a cabo a comienzo de 2003 (*Santos 2003*). Por eso, la liquidez interna se vio seriamente afectada, y esto aclara la actitud reservada, observada desde los inicios de la V República, con respecto al consumo y la reticencia hacia las inversiones.

La demanda menguante provocó no sólo una reducción de los precios, sino también una disminución en la oferta de la producción; así que entre 1999 y 2001, más del 30% de las empresas industriales venezolanas cerraron sus puertas. En vez de, como se había planteado, expandir la economía interna con un sector de la economía social, el segmento de la producción nacional se hizo más estrecho aún. Por eso, la economía se volvió más débil, tanto que hasta las más insignificantes abolladuras en la cotización de los precios del petróleo como a finales de 2001, propiciaron el aumento del déficit en el presupuesto nacional, y en vista de ello fueron necesarios otros ajustes.

De esta manera, se cerraba nuevamente el clásico ciclo de crisis de la enfermedad holandesa. A los recortes en el presupuesto siguieron medidas intervencionistas como el control de divisas, capital y precios.

Estas disposiciones eran poco originales y ya habían sido probadas una y otra vez en el antiguo régimen. La primera meta de la política económica bolivariana estuvo siempre orientada no hacia la estabilización de la economía, sino hacia un sustento clientelista de los recursos ahora dirigidos a los seguidores del chavismo. Y como antaño, las regulaciones avivaron las llamas del mercado negro y de la corrupción.

El hecho de que el gobierno no lograra transformar el impresionante alza del precio del crudo desde marzo de 2002 en una estabilidad económica, tuvo, en primer lugar, motivos políticos. El golpe de abril de 2001 y la larga huelga general que empezó a finales del 2002, prolongándose hasta marzo de 2003, le costó al país hasta un 10% del PIB; por ejemplo, PdVSA registró en 2003 un cuarto menos de sus ingresos que en el año anterior, aunque el precio del petróleo había aumentado en un 15%. Esto, aunado a la gran inseguridad reinante en el pueblo, originó el fracaso de los intentos del gobierno de normalizar las inversiones y la demanda interna, apoyándose en los mecanismos de los intereses bajos y de una política monetaria expansiva – naturalmente financiados por el petróleo.

En el año 2003, se redujeron las inversiones internas en un 45%, de modo que el capital acumulado llegó sólo a la mitad en comparación a la media latinoamericana. El número de las industrias venezolanas disminuyó entre 2002 y 2003 en otro 40% (*CEPAL 2003b*). Fue sólo en el transcurso del año 2004 que la demanda privada del mercado interno empezó a repuntar, permitiendo así el despegue de la economía, impulsado principalmente por el gasto público con el que no se escatimó, ya que el Estado se encontraba en una situación económica cómoda gracias a los altos precios del petróleo. La nueva legitimación masiva del chavismo a través del referendo de agosto de 2004 estabilizó de una vez por todas al actual régimen, y esto hace esperar un desarrollo más robusto de la economía venezolana a corto plazo.

Si bien la oposición responsabiliza al gobierno bolivariano de la inconsistencia de la política económica, la V República, por su parte, considera como único culpable de la miseria al sabotaje ejercido por la oposición, calificando tal actitud de “contrarrevolución”, una palabra escogida en vista de las acciones (*la violenta intentona golpista, la huelga general*) y del grado de movilización alcanzado por los opositores (*gigantescas manifestaciones, plebiscito*), hechos que no se pueden negar.

Lo que desconcierta es que esa contrarrevolución en ningún momento precedió una revolución real, ya que la Revolución bolivariana no ejecutó expropiaciones, ni tampoco se acercó a la meta de romper con la lógica de la economía rentista. No logró ni consolidar la economía privada – por tradición débil -, ni mucho menos alcanzó una diversificación de la economía interna.

El carácter anti-neoliberal propagado por la Revolución bolivariana, que se nutre especialmente de las actitudes críticas de Chávez hacia la globalización y el imperialismo, en realidad no es nada más que la retórica de un nacionalismo endémico que en su discurso se niega a depender de alguien, pero que en la práctica de su política económica acepta abiertamente esta dependencia. Chávez exigió, por una parte, la disolución del Fondo Monetario Internacional, porque esta “organización carente de alma” había sido responsable de grandes daños en los pueblos de Latinoamérica y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Según Chávez, es como “darle el pasaporte a nuestros hijos y nietos para el quinto infierno” (Chávez 2004). Por otra parte, pagó formalmente sus deudas y suscribió la ley de inversión directa más liberal de la región.

Intentar escapar de la enfermedad holandesa a través de, por ejemplo, mecanismos como la sucesiva devaluación de la moneda o la aplicación de un proteccionismo flexible basado no en la mano de obra barata, sino en un sector educativo público que a largo plazo garantiza más productividad, existen hasta hoy en Venezuela, sobre todo sobre papel. Además, con la polarización política, la V República ha perdido su poder más importante para romper con la lógica rentista. Se hace referencia a la construcción de un sistema tributario que garantiza el financiamiento del Estado con un fundamento sólido, comprometiendo a la clase media y alta con las responsabilidades sociales. Pues la eterna crisis de liquidez de Venezuela no ha sido provocada - como se argumenta tan frecuentemente - por el tan elevado presupuesto público. En este aspecto, el país figura en un nivel mucho inferior que el de la media de la región, e incluso cuando la Revolución bolivariana llevó los presupuestos sociales al histórico record de 25% hasta el año 2001, los mismos se ubicaron un quinto más bajo con respecto al resto de Latino América (CEPAL 2003a). Lo que impide la creación de una fuente propia para la recaudación estatal de recursos es la incompetencia institucional de todos los gobiernos y la negación política de las elites venezolanas. La recaudación fiscal en Venezuela es, hasta hoy, con un 20% del PIB la más baja de la región, favoreciendo en gran medida y de una forma escandalosa a los ricos y riquísimos del país (Francés 2003).

Sin embargo, una tributación efectiva y aplicable supone siempre un cierto consenso social sobre la legitimidad gubernamental. La solución para este desafío luce casi improbable debido a la fragmentación existente en la sociedad venezolana. La aportación del chavismo radica en que, en la Venezuela de hoy, tanto la reformulación de la cuestión social como la prosperidad económica nunca fueron tan dependientes del precio mundial del petróleo.

12.5. ¿DE LA ENFERMEDAD HOLANDESA A LA EPIDEMIA VENEZOLANA?

En una retrospectiva histórica, la falta de fuerza innovadora de la Revolución bolivariana se hace mucho más palpable. En principio, Venezuela ha heredado dos

males a los cuales se tiene que enfrentar. El primero de ellos es la superación de la economía de exportación de materia prima que en los tiempos de la colonia se basaba en el cacao y el café, y que fue luego sustituida por el petróleo; esta economía monoestructural no solamente dependía en un alto grado del mercado mundial, sino que también representaba la fuente de ingresos más importante durante todos los gobiernos. Cuando los precios del mercado internacional caían, se producía automáticamente una crisis, independientemente del partido gobernante, de su base social y de su legitimación. En vista de ello, regularmente se hicieron necesarias medidas de ajuste en forma de disminución de presupuestos o/ y inyección de capital fresco en forma de créditos internacionales. Es así que se puede observar que se produjeron intentos recurrentes para romper con la lógica de la economía rentista, pero hasta ahora todas las maniobras han fracasado.

El otro de los males heredados está conectado en forma directa con el anterior. Desde que Venezuela se independizó – hecho logrado definitivamente con la firma del Acta de Independencia el 19 de abril de 1811 - hasta hoy, no ha podido establecer instituciones políticas sólidas. Se puede observar, en cambio, un ciclo repetitivo en el que cada crisis económica acumula una crisis política, originando una nueva constelación socio-económica de poder, representada por un modelo político de legitimación y por patrones de conducta que prometen un nuevo camino de la economía, desacreditando – al unísono – a las instituciones existentes.

De esta discontinuidad institucional y de la inseguridad, se derivaron en Venezuela en los últimos 150 años patrones de conducta que están dirigidos al lucro personal a corto plazo e impiden un plan a largo plazo, incluso contra conocimientos y voluntad individuales. Este modo de actuar, el cual está presente tanto en la administración estatal como en la población en general, se puede describir sociológicamente como situabilidad habitual, fenómeno inherente a la economía rentista.

Bajo estos parámetros se inició otro de esos ciclos con la V República. Chávez no destaca gracias a una nueva política, sino a causa del replanteamiento de valores nacionales. El chavismo no es ninguna alternativa frente al viejo régimen, sino más bien su clímax más crítico, entonces no debe sonar irónico afirmar que la “subversión del petróleo” (*Mommer 2003*) – entendida como la frustrada intención de la petrolera venezolana PdVSA de despojar a su propio país de las ganancias petroleras – fue el único intento serio de liberar a Venezuela del yugo de la renta.

¿Es que no alberga cada crisis su solución en su propio seno? No obstante, los opositores de Chávez no han presentado hasta ahora ningún remedio contra la enfermedad holandesa. Durante el golpe de abril de 2002, se hicieron notar un antidemocratismo, un elitismo y un radicalismo de mercado que sólo simbolizaban una cosa: el retorno de la “IV República”. El rechazo del pueblo hacia el ancient regime y los cambios no democráticos – diez años antes Chávez los había vivido en carne propia -, explican el fracaso de ese golpe de Estado. Desde aquel entonces, la

oposición ha sido incapaz de superar su propia fragmentación, ofrecer un nuevo proyecto nacional de reforma y anunciar un nuevo líder que goce de credibilidad. La última prueba de esto es el referendo revocatorio de agosto de 2004. El hecho de que la oposición, después de la ruptura de sus relaciones clientelistas con el Estado, se haya visto obligada a vaciar en forma creciente los recursos provenientes de la economía privada y de la clase alta, evidencia un futuro incierto para la democracia.

Sin duda alguna, la oposición ha ganado importancia en los últimos años, sin embargo, la impresión de que la sociedad venezolana está dividida, podría ser engañosa. Las filas opositoras mueven un tercio de la clase alta y a los de posición subalterna con respecto al viejo régimen. Las clases media y alta que poseen mejores recursos están bien organizadas, son cercanas al poder de los medios y poseen una vasta experiencia política. Las mismas, aprovechándose irónicamente del espacio participativo otorgado por la Constitución bolivariana, salen a la calle bajo la etiqueta de sociedad civil. Su propia imagen elitista se delata hasta en su forma de expresión, porque si la oposición logra movilizar a mucha gente, se dirá que “gran parte del pueblo asistió”. Al parecer, en la Venezuela de hoy, la sociedad civil y el pueblo son dos grupos completamente diferentes; la sociedad civil se presenta como la “sociedad mejor”, pero no es el pueblo de la Revolución bolivariana. El consenso temporal de la oposición se basa en un sólo aspecto: el antagonismo hacia Hugo Chávez. Sin darse cuenta, la oposición procura con esta total focalización una distracción de los acontecimientos políticos del chavismo.

Por su parte, Chávez incita la polarización política de forma calculada, y esto ya lo había anunciado en 1999 cuando dijo: “Aquí estamos en tiempos del Apocalipsis, dice la Biblia. La lucha entre el bien y el mal. No hay término medio. O estamos con Dios o estamos con el Diablo. Nosotros estamos con Dios porque la voz del pueblo es la Voz de Dios.” Chávez pone en evidencia frente a su pueblo una oligarquía parasitaria a la que pertenecen los terratenientes, capitalistas, los adeptos al viejo régimen y el clero conservador. Quien no está con él, está en su contra, y quien está en su contra, pertenece a la oligarquía. Sin embargo, la oposición es tan responsable de las divisiones políticas en el país como Chávez. Se puede afirmar que la política de la Venezuela de hoy, se lleva a cabo más en la retórica radical, y menos en la vida real.

El hecho de que los trabajadores organizados estuviesen desde el principio en las trincheras de los contrarios al Gobierno es poco sorprendente, ya que sus nexos con el antiguo régimen son muy estrechos. Sin embargo, que la clase media ilustrada y gran parte de los intelectuales - entre ellos representantes de la izquierda tanto de la tradicional como de la nueva - también tomaran desde un primer momento una posición totalmente opuesta al Gobierno, resulta más insólito (*Ellner/Hellinger 2003*). Aquí la desinstitucionalización observada y el estilo político de tono despótico y difamador con el que se expresa Hugo Chávez – no pudiéndose distinguir los

ataques personales de los políticos -, son indudablemente motivos de peso. No obstante, esos sectores de la oposición tienen que tener claro que con su poca disposición hacia una cooperación, por lo menos una oposición constructiva, puede conllevar no solo un previsible derrumbamiento del chavismo, sino también el fracaso de los elementos de emancipación de la V República.

La Revolución bolivariana tampoco ofrece ninguna salida al dilema de Venezuela, ni mucho menos madura la idea de crear un modelo de desarrollo, y la particularidad del “fenómeno Chávez” no radica precisamente en su política social y económica. La novedad está no sólo en que Chávez ha logrado darle a los pobres una voz, dignidad, esperanza y un nuevo sentimiento de autoestima, sino que también ha llevado todos estos temas a la esfera política. Para una región como América Latina, en la que la gigantesca fragmentación y polarización social tradicionalmente ha dejado pocas huellas en la política (*Roberts 2002*), y en un tiempo en el que la desregulación neoliberal de las relaciones laborales ha provocado fracturas sociales y debilitamiento de los sindicatos, y siendo una región donde se pueden observar cambios de posición de los partidos socialdemócratas en dirección a la clase burguesa (*Portes/Hoffmann 2003*), la movilización chavista impresiona.

El Presidente Chávez desecha este pesimismo tan propagado en el futuro, donde la justicia social no tendría cabida en Latinoamérica, porque los pobres sufrirían callados en lugar de rebelarse, y por lo tanto ya no tendrían fuerzas para lograr ninguna reforma social (*O'Donnell 1998a*).

Para iniciar esta insólita movilización de la llamada mayoría, Chávez tuvo que convencer a un colectivo imaginario que le hizo popular a nivel nacional y que empleó para atraer hacia la marcha hacia un futuro mejor. Como vehículo de esta misión no podría existir algo mejor que el populismo, que es un mecanismo que se fortalece en situaciones de cambio radical, y es la expresión de una crisis social y del desencanto frente al actual statu quo político. Populistas como Hugo Chávez se dirigen en su discurso directamente a la masa, tienen en cuenta el lema de Baltasar Gracian “quien quiere fascinar, tiene que simplificar”, apelan al reconocimiento de hechos y valores (*Bolívar*), y, además, con mucha frecuencia establecen nuevos proyectos (*la V República*). El populismo no posee ni ideas genuinas ni una teoría integral, ni mucho menos un modelo preciso de hombre o sociedad. El populismo articula la voluntad, pretende redefinir el bien de todos los ciudadanos y es neutral con respecto al régimen; y aunque ha florecido en sistemas dictatoriales, desde los años 80 en Latinoamérica se ve su presencia en gobiernos democráticos, representando un mecanismo para legitimar los ajustes neoliberales (*Weyland 1999*).

En Latinoamérica, el populismo goza de una larga tradición, caracterizándose por un alto grado de carisma, paternalismo y autoritarismo porque celebra la política como comunicación directa entre el pueblo y su líder, los trámites legales se consideran como incómodos y poco valorados. Eso debilita a las instituciones y las

estructuras democráticas estatales; en este punto se justifica el proceso de desinstitucionalización observado en Venezuela.

Esta anti-institucionalización presenta en el chavismo un nivel más alto de desestabilización que en otros regímenes populistas de la región. Mientras que a la mayoría de ellos le ha dado buenos resultados incorporar una parte de la clase baja a través de un rígido corporativismo, la Revolución bolivariana casi no ha mostrado esfuerzos en este sentido. Ni su ala política, el Movimiento Quinta República (*MVR*), está organizada satisfactoriamente, ni Chávez ha podido hasta ahora convencer a los trabajadores organizados de que lo apoyen (*Ellner 2003; López 2003*).

Con esto, la participación política en la V República presenta un carácter fuertemente aclamatorio, el apoyo a la misma depende de situaciones anímicas inconstantes, los resultados palpables de la política del Gobierno y la preferencia a corto plazo, en particular de las capas sociales más bajas.

Con esta precaria base de legitimación, la cresta sobre la cual actúa el chavismo luce relativamente estrecha. Si la brisa de una caída en los precios del petróleo se convierte en viento en contra, Chávez caerá inevitablemente, y la cura de la enfermedad holandesa es imposible de encontrar sobre esa base (*Boeckh 2003*).

El populismo ofrece eventualmente la posibilidad de solucionar crisis sociales a través del desarrollo del anticonformismo, y alcanzar un nuevo balance social y político (*Germani 1962*). El chavismo perdió esta oportunidad ahondando en la lógica rentista, la desinstitucionalización y la polarización política. Detrás de este conocimiento se esconde una amenaza no tan insignificante: en situaciones de crisis, el populismo posee la facultad de transformar su inclinación en autoritarismo. La debilitación de las instituciones democráticas tienta tanto como la concentración de la fuerza de decisión en un líder carismático y su aparato ejecutivo. La comunicación limitada entre los diferentes grupos sociales – observados en la polarización – apoya modelos resistentes a cambios que representan un excelente campo de cultivo para el autoritarismo.

La verdad es que el régimen democrático venezolano no ha perdido sustancialmente su carácter democrático pese a sus ataques hacia la prensa, a pesar de las transgresiones ocultas hacia otros derechos humanos fundamentales (*PROVEA 2003*), pese a la parcial militarización del Estado y a la concentración de poder observada desde el inicio de la V República, porque Chávez sigue fiel a su culto por Bolívar y con ello a la democracia. Esto lo resalta también el Freedom-House-Index que mide la libertad política y civil de todos los países del mundo, colocando a Venezuela en 2004, con 3,4 puntos casi en el mismo puesto de hace diez años atrás (*Freedom House 2004*). Sin embargo, para la próxima crisis el riesgo de que se produzca una regresión autoritaria – con o contra Chávez – es mucho más alto.

Así la Revolución bolivariana podría ganar aún más fama. En América Latina, donde el neoliberalismo ha provocado en los últimos 25 años una desintegración de

los nexos sociales heredados, colmando los nuevos espacios sociales sobre todo con pobreza, ya se sienten los tiempos de cambio. Sin embargo, no cabe duda de que esto también puede conducir al fortalecimiento del autoritarismo y del nacionalismo.

Si una de las democracias aparentemente más estables de la región, como lo es la de Venezuela, tomase como primer país ese rumbo, se convertiría en un claro ejemplo de cómo la ignorancia y el egoísmo de las elites nacionales frente a la cuestión social, de cómo la incompetencia, las ansias de poder y la codicia del nuevo salvador, de cómo el detonante social de las medidas neoliberales y también la falta de cooperación de la comunidad internacional, destruyen un régimen democrático. Y pasado el tiempo, siempre se podrá diagnosticar frente a la presencia de síntomas similares: ¡se ha desatado la epidemia venezolana!

EL “POST-WASHINGTON- CONSENSUS”: DEL NEOLIBERALISMO AL LIBERALISMO SOCIAL

Si éste es el mejor mundo posible,
¿cómo serán los otros?
Voltaire en *Candide*

El neoliberalismo es historia. Por lo menos en las nuevas publicaciones científicas ya empezó una historización de la política estructural de ajuste neoliberal que, bajo el nombre de ‘Washington Consensus’ (*Williamson 1990*), a partir de los años 1980 inició en muchas regiones de desarrollo una transformación profunda (*Gilbert/Vines 2000*). A la cabeza de todo se encuentra el Banco Mundial que proclama desde hace años un cambio de paradigma, que como ‘Post-Washington-Consensus’ debía iniciar una nueva fase de la política de cooperación para el desarrollo. En esto los antiguos protagonistas de la política neoliberal empiezan a ocupar un campo político más allá de la economía – de importancia creciente es la lucha internacional contra la pobreza. Con una mirada retrospectiva y prospectiva examinaremos de cerca seguidamente la calidad y los potenciales de este cambio de supuesto paradigma.

13.1 EL REDESCUBRIMIENTO DE LA POBREZA: EL DISCURSO

A continuación de la crisis internacional de endeudamiento a partir de 1982 se concibieron bajo el liderazgo del FMI y del Banco Mundial para los países afectados programas de ajuste estructural que debían asegurar el pago de deudas y que debían dinamizar económicamente las economías nacionales. Esta reestructuración no se limitaba - como se presume a menudo – a reformas económicas sino que creó un modelo nuevo de regulación con modelos nuevos de integración social y legitimación política, que cambió las constelaciones de poder entre las elites políticas y que transformó persistentemente la matriz tradicional entre el capital, el trabajo y el

Estado. Por medio de una política monetaria y fiscal restrictiva, una liberalización drástica del comercio exterior, de los mercados de internos y de capital como la reducción del sector público por medio de privatizaciones se realizó en general un cambio de la estrategia de desarrollo nacional dirigida hacia una economía exportadora.

Pero hasta fines de los 80 por medio de estas reestructuraciones en muchos países crecieron menos las economías nacionales y más la desigualdad social y la pobreza – lo que también le aportó a la penúltima década de desarrollo el título de “la década perdida”. Mientras que los protagonistas del neoliberalismo al principio consideraban esto como expresión de los déficit anteriores de desarrollo – que hubiesen salido aún más alto sin el ajuste – los efectos sociales negativos pronto llegaron a una dimensión que no se podía seguir ignorando. El aumento de la crítica, la pobreza creciente y el temor de que de la crisis social pudieran surgir potenciales conflictivos para la estabilidad política del sistema internacional, llevaron a un cambio de la estrategia anterior.

Animado por una investigación de la UNICEF, publicada en 1987 bajo el título “Adjustment with a human face” (*Cornia et al. 1987/88*) empezaron las organizaciones internacionales de finanzas a partir de mediados de los años 80 a redactar nuevos programas sociales. Estas primeras medidas todavía se consideraban complementarias al ajuste estructural; prevalecía el entendimiento de que la reducción duradera de la pobreza solamente se podía realizar por medio del crecimiento económico orientado en una economía exportadora. El Informe del Banco Mundial de 1990 se concentró en las inversiones en el capital social y el seguro social básico y que por primera vez trató de acoplar la política de economía neoliberal directamente con la reducción de la pobreza (*Behrmann 1993*). Y en 1992 se publicó el Wapenhans-Report, que valoró a un tercio de los proyectos del Banco Mundial, ejecutados hasta esa fecha, como fracasos y que exigía más cogestión de los actores locales (*Hein 2001*). Finalmente en 1995 el tema de la lucha contra la pobreza llamó la atención internacional con el Summit for Social Development en Copenhague y lo elevó a la Agenda global de los años 90. En la declaración final de la cumbre, la cual abarca diez compromisos propios no obligatorios y un programa de acción, los firmantes se propusieron además del pleno empleo y de la integración social, la eliminación de la pobreza como fin central. Flanqueando la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró los años 1997-2006 como la década de la lucha contra la pobreza (*UN 2002*). Aunque se le concedió así una alta prioridad al desarrollo social en todo el mundo, no se logró seguir consolidando este plan ambicioso. La Cumbre Social Mundial de Copenhague en lo mejor fue un impulso para un régimen internacional en la política social, pero cuyos perfiles no se concretizaron en los años siguientes.

A más resultados llevó una iniciativa del Development Assistance Committee (DAC) de la OECD. En el 1996 el DAC presentó el papel estratégico “Reshaping the 21st Century”, el cual propuso siete líneas de orientación muy tangibles así como plazos y finalidades precisos para reducir a la mitad el número de los absolutamente pobres hasta el año 2015. Al mismo tiempo exigía mejorar la comunicación y cooperación entre las organizaciones donantes y los países receptores, permitir una participación más alta y especialmente aumentar la autoresponsabilidad de los actores locales (DAC 1996).

Es de suponer que por razón de su orientación programática y operativa esta iniciativa de la OECD rápidamente volvió a ser el margen de referencia central de la política de cooperación mutua para las instituciones internacionales más importantes como el FMI, la ONU, la UE y los G8; pero también muchas de las Organizaciones No Gubernamentales adoptaron las nuevas metas que, finalmente, en septiembre de 2000 desembocaron en la declaración del Milenio de las Naciones Unidas y en la formulación de los “Millenium Development Goals”. Así la iniciativa del DAC hizo mayoritario un modelo de la política de cooperación para el desarrollo que tenía no solamente el fin de estabilizar la economía y que consideraba más los aspectos sociales y políticos. Este impulso fue tomado en los últimos años por el Banco Mundial – en parte idénticamente, en parte modificado – y llevó finalmente a lo que se denomina hoy como ‘Post-Washington-Consensus’.

Con ‘Post-Washington-Consensus’ se describe una orientación programática del Banco Mundial, que se basa en el entendimiento de que el paradigma de una antinomia Mercado versus Estado demostró ser contraproducente para superar los obstáculos de cambio estructural hacia la economía de mercado preferida. Es decir, se empezaron a desarrollar modelos dentro de los cuales la función del Estado no consiste en sustituir al mercado, sino en gestionarlo. Para este fin, se ve necesario complementar la estabilización macroeconómica por una “segunda generación” de reformas (Kuczynski/Williamson 2003). En lo personal este cambio político se fija en la designación del multimillonario australiano James Wolfensohn como presidente del Banco Mundial en el año 1995 y de Joseph Stiglitz como economista principal en 1997. Wolfensohn empezó a cambiar la cultura de diálogo del Banco Mundial e inició un debate intenso con los críticos y los actores civiles de la política de cooperación. Además propagó un entendimiento nuevo de desarrollo: “The two parts, namely macroeconomic aspects on the one side and the social, structural and human on the other, must be considered together.” (Wolfensohn 1999).

El World Development Report del 2000/2001, que, bajo el título “Attacking Poverty”, se dedicó por completo a la lucha contra la pobreza, llegó a ser el próximo hito del cambio de perspectiva, hasta entonces ya postulado públicamente (World Bank 2000a). El principal responsable del informe fue Ravi Kanbur, el antiguo economista del banco Mundial para África. Las preparaciones del informe se realizaron

plenamente bajo la cultura de diálogo: 60.000 pobres fueron entrevistados en casi 60 países sobre su propio entendimiento de pobreza y se discutieron de antemano partes del informe bajo la amplia participación también de organizaciones críticas respecto al Banco Mundial.

Los resultados de este debate fortalecieron la impresión que se había realizado un cambio político: En lugar de las antiguas explicaciones económicas el informe preliminar de enero del 2000 presentó una definición de pobreza multidimensional, la cual además del crecimiento económico y del ingreso nombra como razones adicionales de pobreza los campos de educación, salud, vulnerabilidad social e impotencia política. Consecuentemente la primera versión del informe denomina la autoorganización participativa (*empowerment*), la seguridad social (*security*) y finalmente la integración económica (*opportunities*) – justamente en este orden – como las tres palancas centrales para la lucha contra la pobreza. Adicionalmente se le concede una prioridad más alta a una distribución más justa de los ingresos que al crecimiento económico y se llevó a cabo una discusión detallada sobre los mercados de capital – mencionando de manera positiva los modelos de control de la circulación de capital en Malasia y Chile (*Wade 2001*).

Por cierto, la crítica creciente, sobre todo en EE.UU., de instituciones y personas influyentes llevó a una revisión evidente del informe final. Con lo cual, la versión final nuevamente subraya con más vehemencia la importancia de la estabilidad económica entendida según el paradigma neoliberal para la lucha contra la pobreza y apenas considera las dimensiones no-económicas de la pobreza en sus recomendaciones (*Chambers 2001; Maxwell 2001*). Pero el desarrollo social y económico siguen siendo dados como fines en pie de igualdad y la pobreza sigue siendo definida como fenómeno multidimensional, que además de aspectos económicos también incluye aspectos sociales y que junto al crecimiento económico hace necesario la creación de seguridades sociales y la promoción de la participación: “Poverty is an outcome not only of economic processes – it is an outcome of interacting economic, social, and political forces.” (*Banco Mundial 2000^a:99*).

Sin embargo, el Informe de Desarrollo Mundial no mantiene coherentemente esta nueva perspectiva. La definición multidimensional de pobreza llega tan sólo a la página dieciocho, después el Banco Mundial vuelve a recurrir a su antigua concepción de pobreza y a sus antiguos modelos de argumentación al dar recomendaciones. Las recomendaciones sobre la reducción de la pobreza consideran apenas las dimensiones no económicas de la pobreza. En su capítulo más corto, el Informe del Banco Mundial trata por primera vez también las asimetrías globales. Incluso se reconoce la necesidad, de que los países del norte tienen que comprometerse con políticas internacionales de compensación para apoyar al desarrollo del “Tercer Mundo”. Además se destaca que el proteccionismo de los Estados de la OCDE lleva a que el tercer mundo pierda casi 20 mil millones de dólares estadounidenses de sus

ingresos al año (*Banco Mundial 2000^a:180*); Oxfam (2002) habla incluso de 100 mil millones de dólares en un estudio propio. Una comparación: 20 mil millones de dólares estadounidenses corresponden a cerca del 40% de toda la ayuda al desarrollo proveniente de las naciones industrializadas.

El informe del Banco Mundial también aborda por primera vez la cuestión de la distribución. Sobre la base de numerosos estudios empíricos, se comprueba una correlación evidente entre el crecimiento económico, la distribución de ingresos y la reducción de la pobreza. En este contexto, el informe reconoce que los países con mayor igualdad de ingresos reducen la pobreza más rápidamente que los países con altas disparidades sociales, siendo constantes las tasas de crecimiento (*Banco Mundial 2000^a:52 y siguientes*).

Por tanto, por primera vez se reconoce explícitamente que la redistribución es un requisito de un crecimiento orientado hacia la pobreza. En realidad, esta afirmación es un gran paso adelante, en comparación con la antigua definición de pobreza del Banco Mundial. Pero una vez más, no se concluye el paso. Al formular sus recomendaciones, el Banco Mundial no saca consecuencias de estas teorías. No se integran estrategias importantes como la reestructuración en el uso de las tierras o reformas fiscales (*White 2001*), y a la vez se favorecen opciones que carecen de efectos reales de redistribución (*Maxwell 2001*).

También las posiciones frente a la integración social carecen de claridad. En vez de enfocarlas como tarea política transversal e intentar en primer lugar asegurar decisiones macroeconómicas de antemano, desde el ángulo de la política social, e integrarlas a la vez en un proceso democrático, la política social se concibe como medida complementaria, es decir que se favorece una introducción paralela de sistemas de seguridad social y medidas de ajuste estructural.

A final de cuentas, la estabilización macroeconómica se sigue considerando esencial para reducir la pobreza. Por lo tanto, si bien el Banco Mundial reconoce la necesidad de un aseguramiento social del ajuste estructural neoliberal, no reconoce su contenido. Es decir que ignora que la macroeconomía en sí no es neutral o libre de valor, sino que es el resultado de relaciones concretas de poder que, por ejemplo, deciden si la consolidación del presupuesto estatal se logra mediante un impuesto para los más ricos o mediante recortes en las subvenciones para los más pobres (*Elson/Gagatay 2000*).

Consiguientemente, ya en el tercer capítulo del informe, la continuación y la profundización de la política económica neoliberal se sigue propagando como estrategia importante en la lucha contra la pobreza. Para comprobarlo, se citan los éxitos de la lucha contra la inflación y de la estabilidad del valor monetario. Las repercusiones sociales de las medidas de ajuste neoliberal – término que, por cierto, se evita – se dejan de lado casi completamente. Los desarrollos erróneos se

atribuyen a la implementación insuficiente de las medidas por parte de los respectivos gobiernos nacionales.

De esta manera, el Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001 afirma que las crisis financieras al final del siglo XX tienen principalmente razones internas. Sin embargo, el Banco Mundial no deja dudas con respecto a su concepto de los mercados financieros internacionales y su regulación. Las crisis financieras globales se igualan con catástrofes naturales y se abordan en el mismo capítulo. En el fondo, es simplemente coherente que se haya limitado extremadamente la discusión sobre el control de la circulación de capital y que el ejemplo de Malasia falte por completo (*Banco Mundial 2000*^a:62 y siguientes). Malasia se opuso a las recomendaciones del FMI, logrando así una estabilización económica durante la crisis asiática.

13.2 LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN CONCRETO: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Desde mediados de los años 1980, las organizaciones financieras internacionales empezaron a esbozar primeros programas como mecanismos de compensación que pretendían lograr suavizar los efectos sociales de los costes resultantes del ajuste estructural. Estas medidas tempranas aún se veían como complemento al ajuste. Se seguía afirmando que una reducción sostenible de la pobreza se podía lograr únicamente mediante un crecimiento económico orientado hacia las exportaciones. Sin embargo, la dinámica social y económica en los países subdesarrollados refutaba esta esperanza – por decirlo de manera benévola -, ya que le dio el nombre a la década de desarrollo de los años 90 (*véase capítulo 6*). Por ejemplo, en América Latina, el 20% de las personas más pobres tuvo que aceptar la pérdida de otro 20% de sus ingresos. Además, cálculos económicos para la región constataban que si se mantenía la redistribución regional de ingresos a su nivel actual, la reducción de la pobreza a la mitad se podía hacer realidad lo más temprano en 15 años, pero más probablemente en 25 años, si se suponía un crecimiento económico per cápita del 3% (*BID 1998:15 y siguientes*). Pero América Latina no había alcanzado ni siquiera una tercera parte de esta tasa de crecimiento durante los últimos 20 años de ajuste neoliberal (*véase 2.4*).

Estos hechos evidentes y la creciente crítica internacional, al igual que el temor de que la crisis social provocara potenciales de conflicto desestabilizadores para el ajuste, llevaron a modificar la estrategia. Desde entonces, se intenta convertir el paradigma neoliberal en estrategia de desarrollo para toda la sociedad, mediante un refuerzo de los programas de pobreza y una nueva conceptualización de la política social neoliberal. La nueva orientación de la política social en América Latina fue uno de los primeros pasos hacia este rumbo.

La meta declarada de la política social neoliberal consiste en reducir los déficits de la antigua política social latinoamericana. Ésta se había desplegado en la región

desde 1930, en el contexto de la industrialización interna y el Estado de desarrollo. Se regía principalmente por modelos europeos, concentrándose en el trabajo remunerado de la época. Actuaba como mecanismo de integración de la clase obrera en formación, se acompañaba por una movilidad hacia arriba, y en sus tiempos de gloria, en los años 1950, garantizaba prestaciones sociales a una parte creciente de la población que se elevaba, según el país, hasta al 60% (véase 2.2).

Sin embargo, varios factores fueron quitando eficacia a esta política social, por ejemplo una fuerte centralización, costos administrativos excesivos, políticas mínimas de redistribución debido a bajos ingresos tributarios, distribución errónea de recursos escasos y la fragmentación institucional. El modelo se basaba en una estrategia vertical que pretendía mejorar las prestaciones para las personas ya aseguradas, en vez de apostar por la ampliación horizontal de las prestaciones. Este sistema favorecía en primer lugar a los empleados municipales y a los funcionarios, mediante políticas clientelistas y paternalistas. En cambio, no se lograba reducir la estratificación de ingresos que excluía a los pobres de las prestaciones sociales y que en el fondo perpetuaba la desigualdad socioeconómica en la región. Otro punto a destacar es la concentración de género en el hombre como alimentador de la familia, concepto que tampoco coincidía con las condiciones laborales y de vida, frecuentemente marcadas por el trabajo femenino (Franco 1992; Mesa-Lago 1985).

Si bien el Estado de desarrollo latinoamericano logró reducir la pobreza y la desigualdad social en la región entre 1930 y 1980, la pobreza se seguía elevando al 35% en muchos países, también en las fases de prosperidad. Por decirlo en otras palabras: Incluso en los tiempos de éxito económico y social, la “sociedad de dos tercios” era una realidad firme en América Latina. La política social neoliberal reanuda precisamente en estos déficit de eficacia y distribución. Se basa en el principio de la distribución de recursos escasos a través del mercado para lograr más eficacia y precisión, y pretende por una parte incrementar la eficacia sociopolítica mediante la privatización y la descentralización de las prestaciones de seguro social. Una estructura mezclada de actores estatales y privados tiene que dinamizar los sistemas tradicionales de seguro mediante mecanismos competitivos (Mesa-Lago 1994). También el informe del Banco Mundial de 1997 que dio inicio al ‘Post-Washington-Consensus’ dejó claro que los servicios públicos tienen que ser privatizados en la medida de lo posible, ya que “monopoly public providers [...] are unlikely to do a good job” (Banco Mundial 1997:4).

Por otra parte, la selección y focalización de las medidas sociales tienen que contribuir a un incremento de la igualdad de distribución. Estos instrumentos tienen que hacer llegar los recursos sociales a las personas “realmente necesitadas” (CEPAL 1995; Franco 1996; Huber 1996). Por decirlo en otras palabras: Mientras que los antiguos programas estatales y universalistas de seguro social, al igual que los sistemas de salud y educativo, se deregulan, la política social estatal se tiene que concentrar en la ayuda orientada hacia la pobreza.

Mientras se seguían privatizando y descentralizando los sistemas de seguridad social y los servicios sociales (*véase también 8.1*), las primeras iniciativas importantes de la nueva política contra la pobreza fueron los así llamados social safety nets. De ellos surgieron los Fondos Sociales Internacionales, que formaron un punto de cristalización para la concepción de la política social neoliberal en los últimos 20 años. Con estos se trata de líneas especiales de crédito de las organizaciones internacionales que se distribuyen desde la segunda mitad de los años 80 ante todo para la lucha contra la pobreza (*Graham 1994; Vermehren/Serrano-Berthet 2005*).

En 1999, se ampliaron estas medidas: Como inicio, el último presidente del Banco Mundial James Wolfensohn presentó su nuevo concepto de un “Comprehensive Development Framework” (*CDF*), que al mismo tiempo se realizó en 13 países en una fase piloto de dos años. Junto a la estabilización macroeconómica y de la integración en el mercado mundial se deben promover Good Governance, el Estado de Derecho y programas sociales. Otros campos de trabajo son la política educacional, de salud y demográfica como la facilitación de energía, infraestructura, agua potable y aguas residuales como el aseguramiento de la sustentabilidad ecológica y de la cultura local (*Wolfensohn 1999*).

En su concepción, el *CDF* está trazado como política participativa de varios niveles, en la cual se persigue una cooperación colaboradora de los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales, los actores de la economía privada y de los directamente afectados. Esto tiene el objetivo de mejorar por medio de tal matriz la coordinación, la transparencia y la información mutua de todos los actores. Así se piensan optimizar los procesos de coordinación a nivel internacional, y modernizar el Estado a nivel nacional. En el nivel local se piensa fortalecer las capacidades de organización de los grupos más pobres y posibilitar así una participación más alta en los procesos de toma de decisión sociales y políticos. Al mismo tiempo se reconoce la importancia sistemática de las redes sociales para el aseguramiento social de los más pobres y se persigue una profundización democrática (*democratic deepening*) para las democracias, que a menudo todavía son relativamente jóvenes.

Hacia el fin del mismo año introdujeron las instituciones Bretton-Woods las medidas hasta hoy más actuales para la reducción de la pobreza, los así llamados Poverty Reduction Strategy Papers (*PRSPs*). Esta iniciativa vincula la distribución de créditos como también la calificación para dispensa de la deuda con la realización nacional de programas para la reducción de la pobreza, en los cuales el combate contra la pobreza está considerado como una tarea transversal de todos los campos políticos (*World Bank 2000a*)

También aquí está en primer plano el fomento de la participación: por medio del principio de la responsabilidad nacional, el así llamado ownership, ya no se quiere diseñar la nueva política social como política top-down del FMI y del Banco Mundial

sino del país respectivo mismo (*World Bank 2001*). Con esta medida el Banco Mundial reacciona a la crítica central, según la cual la participación faltante nacional y local fueron a menudo una causa importante del fracaso de las estrategias de la política de cooperación.

13.3 LA LUCHA CONTRA LA MISERIA – LA MISERIA DE LA PRÁCTICA

Han sido numerosos los analistas que, frente a todas estas innovaciones, han hablado de un cambio de paradigma en la cooperación internacional al desarrollo. Pero es más fácil medir un cambio en los resultados que en los conceptos, sobre todo debido a la experiencia que si bien el Banco Mundial es un especialista en el desarrollo de conceptos, su implementación presenta grandes lagunas. ¿Cuáles fueron entonces los resultados de la política social neoliberal y las nuevas iniciativas como los fondos sociales y los PRSPs, y cómo hay que evaluarlos?

Ya existen múltiples estudios sobre la descentralización y la privatización de los servicios sociales (*véase capítulo 8*). Estos estudios han comprobado que en América Latina, los sistemas privados de seguridad social no automáticamente son mejores que los sistemas públicos, y que no trabajan con mayor eficacia económica. En cambio, casi siempre incrementan la desigualdad social. Por lo tanto, en vez de seguir creando la dicotomía de lo privado en contra de lo público, sería más bien oportuno reflexionar sobre una vinculación eficaz de ambas esferas (*Mesa-Lago 2002*). Con respecto a la lucha contra la pobreza, ya existen análisis más amplios de los fondos sociales (*Vermeiren/Serrano-Berthet 2005*). En cambio, la evaluación de los procesos PRSP tiene sus límites, ya que éstos en el fondo se encuentran aún en una fase temprana. Sin embargo, es posible diferenciar entre dificultades iniciales, problemas conceptuales e incoherencia teórica.

Según primeras evaluaciones, la nueva política contra la pobreza ha modificado poco las medidas macroeconómicas de ajuste estructural. Sin embargo, estas medidas ahora se ven complementadas por un mayor fomento de los sectores sociales clásicos como la salud y la educación, al igual que la construcción de carreteras y el abastecimiento de agua (*Oxfam 2001; Walther 2002*). En este contexto, hay que subrayar que los instrumentos de selección y focalización en principio parecen ser un medio eficaz para garantizar la infraestructura social para los pobres. También el concepto de ownership y el condicionamiento de los programas PRSP que animan a los gobiernos nacionales a asumir más responsabilidad propia y a reducir la pobreza, relativizan una crítica fundamental de la antigua política internacional de lucha contra la pobreza. Antes, se le reprochaba que los recursos invertidos no llegaran a los pobres en la medida deseada, ya que los proyectos orientados hacia la pobreza no se llegan a desvincular de los intereses de la clase estatal y los grupos estratégicos que la apoyan. Por estas razones, numerosos expertos prefieren los instrumentos de la nueva lucha contra la pobreza a programas

complejos y a la política tradicional contra la pobreza, gracias a su eficacia relativamente alta, su amplia difusión y la simple realización de sus proyectos, y los califican de innovación importante de la nueva política social.

En cambio, la evaluación de la contribución general de la política social neoliberal a la lucha contra la pobreza es mucho más controvertida. Un punto central de crítica es la extrema discrepancia entre el volumen de los recursos destinados en los programas y la dimensión frecuentemente dramática de la pobreza. En muchos casos, los recursos benefician tan sólo a una pequeña parte de los pobres, en el mejor de los casos al 20%, sobre todo en pequeños países como Bolivia o Nicaragua. Es cierto que no obstante, la cooperación internacional desempeña un papel significativo dentro de la política nacional contra la pobreza, por ejemplo en Perú o Bolivia, donde los donadores internacionales cubren cerca del 50% del presupuesto para la política social. Sin embargo, este hecho se debe menos a la cantidad de los recursos disponibles que a los gastos sociales estatales generalmente mínimos.

Si la lucha contra la pobreza se iguala con la obtención de puestos de trabajo y mejoras en los ingresos, parece que los nuevos programas no son un instrumento indicado, ya que crean empleo solamente en una medida marginal y por lo general temporalmente. Las principales razones que se mencionan consisten en una política de bajos salarios implementada de manera coherente, y el hecho de que los donadores se nieguen a destinar recursos a inversiones productivas, como en miniempresas, minicréditos para las empresas, etc. Al establecer una infraestructura social, se suelen favorecer las obras de construcción, lo cual excluye casi completamente a las mujeres, a menudo el grupo social más débil, de una ocupación a corto plazo (*Siri 1996*).

También considerando factores de sostenibilidad, la evaluación de la lucha contra la pobreza es ambivalente. Varios proyectos de cooperación financian solamente el establecimiento, pero no el mantenimiento de infraestructuras sociales, lo cual pone en peligro masivamente la duración de los proyectos. Por ejemplo en Bolivia, al principio, el 85% de todos los proyectos sociales de infraestructura duraba solamente dos años (*Goodman et al. 1997:41*).

Es cierto que en los últimos años se ha mejorado la duración de los proyectos, mediante la integración de agentes comunales y estatales. Sin embargo, mientras los proyectos no implementen medidas más sostenibles y también más complejas y por lo tanto más a largo plazo, se crea la impresión de que los donadores internacionales aspiran en primer lugar a rápidos éxitos y que están buscando beneficios políticos.

13.4 LA PARTICIPACIÓN – LA NUEVA PANACEA

También el nuevo concepto de fomentar la participación está directamente relacionado con la sostenibilidad de proyectos. El objetivo consiste en permitir a los grupos pauperizados de la población una mayor participación en procesos sociales

y políticos de decisión, mediante el refuerzo de sus capacidades de autoayuda e instalaciones comunales. A la vez, se reconoce la importancia estratégica de las redes sociales para garantizar un seguro social a los más pobres desde la perspectiva de la política de cooperación. Al tomar en cuenta el centralismo excesivo en América Latina, a esta prioridad se le puede atribuir además un alto potencial de innovación dentro de la lucha contra la pobreza (véase 2.2 y 9.1).

No obstante, el objetivo de fomentar la participación y la democracia enfrenta diferentes problemas. Por un lado, contradice a los criterios de éxito de los programas como la alta eficiencia administrativa, del tiempo y de los costos. En muchos casos, los enfoques participativos no se pueden implementar totalmente ya que requieren mucho personal o provocan altos costos. Además, sus efectos no se verán inmediatamente, sino a mediano plazo. Por lo tanto, si no se calcula el tiempo suficiente para el desarrollo de los programas, se bloquean procesos participativos de antemano (Thomson 1995).

La evaluación de los procesos PRSP hasta la fecha ha demostrado que frecuentemente, la participación a nivel nacional se acepta solamente como una condición más para obtener los deseados créditos internacionales, y que los gobiernos la persiguen con poca decisión. Los programas PRSP a menudo se elaboran sin la participación de la sociedad civil, o bien sus representantes son informados insuficientemente o muy súbitamente. No se hacen circular los resultados provisionales, no se realizan retroalimentaciones a críticas, y parece que no se ejerce ninguna, o poca influencia en la toma de decisiones.

En cambio, si en algún momento se realiza un proceso civil de consulta, éste suele ser sin cohesión y poco estructurado, y no permite la formulación de estrategias consistentes. Por otra parte, se suele preferir el contacto con grupos civiles u ONGs con sede en la capital, con lo cual la participación deviene a la vez muy centralista y meramente selectiva. La insuficiencia de los recursos y las capacidades y la falta de conocimientos dificultan aún más la codeterminación de los grupos civiles (Marshall/Woodroffe 2001; Oxfam 2001).

Además, los conceptos de ownership y participación en los procesos PRSP no se refieren a los campos centrales macroeconómicos de la política estructural de ajuste, que siguen apostando por la antigua política de crecimiento y privatización, orientada hacia las exportaciones. Como consecuencia, existen varios programas de lucha contra la pobreza dentro de los cuales se considera normal cobrar los servicios de educación y salud (Christian Aid 2001; Oxfam 2001). De esta manera, se excluyen temas relevantes, con lo cual la participación se limita fuertemente desde un inicio, y a menudo la participación se reduce a la simple distribución de informaciones para crear más transparencia política, y a consultas no vinculantes. Así es que a menudo se impide la intencionada decisión política democrática de todos los involucrados.

Más allá de estos impedimentos de participación que se pueden clasificar – gentilmente – como problemas iniciales, procesales o técnicos, también existen barreras estructurales, que pueden convertir los problemas iniciales en bloqueos resistentes. Por una parte, se producen constelaciones de poder locales y nacionales. Hay que ver que la participación siempre implica una (*re*-)distribución del poder. De este modo, se convierte en un proceso altamente conflictivo y político, en el cual las elites locales cumplen una función importante. Por tanto, por medio del *ownership*, el contexto político nacional de un Estado se convierte en el principal punto de referencia de la lucha internacional contra la pobreza. Los nuevos programas del Banco Mundial implican requisitos que son más duros para un régimen semidemocrático con relaciones de dominio paternalistas y relaciones de poder clientelistas, con una sociedad civil débil y a menudo también con un parlamento poco significativo, que para un régimen que cuenta con instituciones democráticas y una cultura política correspondiente.

En América Latina, al igual que en otras regiones subdesarrolladas, el Estado de derecho democrático y la participación de la sociedad civil – la integración de organizaciones civiles como sindicatos, organizaciones empresariales o iglesias – como en el mundo occidental no son lo habitual (*véase capítulo 10*). Por lo tanto, el fomento de la participación por el Banco Mundial se enfrenta con varios impedimentos conceptuales. Sobre todo en los países más pobres, en el fondo el grupo destinatario de los PRSPs, a menudo no existen organizaciones civiles, o bien dependen de ONGs profesionales del Norte. Las organizaciones centrales o las redes, que podrían corresponder en parte a una exigencia de ser representativas, constituyen una excepción. Las organizaciones existentes casi no disponen de capacidades para un análisis y una evaluación más profundas de las propuestas de los PRSPs o para un diálogo más profesional con sus gobiernos, lo cual afecta sobre todo las cuestiones macroeconómicas (*Knoke/Morazan 2002; McGee et al. 2002*).

Los gobiernos mismos también proceden selectivamente en la elección de sus interlocutores civiles, y a menudo se limitan a ONGs profesionalizadas, por razones operativas, y/ o a actores que están a favor del gobierno, por consideraciones políticas. La mera definición de los actores que formen la ‘sociedad civil’, es decir los actores que pueden participar, sirve para manejar considerablemente el proceso participativo (*véase el ejemplo de Cuba, 12.2*). Es decir que mientras que la capacidad organizativa, y por consiguiente la capacidad discursiva y conflictiva, sigan siendo la condición central de la participación civil, los pobres, es decir en el fondo el grupo destinatario, serán excluidos sistemáticamente de las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza. Al fin y al cabo, la falta de capacidad de organización es uno de los rasgos más característicos de la pobreza.

El ejemplo de Bolivia demuestra en el 2000 claramente que incluso en lugares donde ya existe la capacidad de organización, el manejo del imperativo del Banco

Mundial, la participación, es absurdo. En Bolivia, más de 100 organizaciones civiles redactaron una resolución en la cual exhortaban al Banco Mundial y al FMI a rechazar la propuesta PRSP del gobierno boliviano, porque „...what has taken place in Bolivia does not reflect a genuine concern for reducing poverty by means of participatory plans, programs and policies,” y “in sum, the multilateral co-operation representatives are indifferent whether the (*Bolivian PRSP*) drafting process has been participatory or not.” (*Christian Aid 2001*). El Banco Mundial no tomó en cuenta esta crítica, y Bolivia fue por mucho tiempo uno de los países modelo de la nueva lucha contra la pobreza (véase 7.3).

Se pudo observar en repetidas ocasiones, por ejemplo en México y en Perú, que los nuevos programas de lucha contra la pobreza, más que promover la democracia y la participación, fueron instrumentalizadas para fines económicos. Se usaron como estrategia de legitimación para ganar el nuevo recurso político de los pobres, generado por la democratización de la región, es decir su voto. Sobre la base de la política neopopulista, se aspiraba a la creación de “especies de alianzas” entre los más pobres y las elites, que al fin y al cabo aseguraban el mantenimiento del ajuste macroeconómico y de la desregulación social mediante las elecciones.

Si dentro de poco tiempo las esperanzas de una mejora de las condiciones de vida en América Latina mediante la participación resultaran ser promesas incumplidas, debido a los diferentes dilemas, las consecuencias podrían ser altamente problemáticas. Se reforzaría el desencanto político, que ya es frecuente en América Latina y que facilita el surgimiento de nuevas formas políticas autoritarias (*UNDP 2004; véase también 2.6*).

Sin embargo, tampoco el establecimiento y el amplio refuerzo de estructuras civiles es garante de la consolidación de la democracia. La cuestión de la legitimación democrática de la sociedad civil en general sigue sin aclararse. Si las ONGs asumen tareas públicas, no se asegura ni su continuidad, ni se garantiza la obligación de rendir cuentas. Tampoco se pueden reclamar derechos por vía jurídica. La teoría según la cual las ONGs garantizan la participación de los pobres suele ser errónea, porque en vez de la autoorganización o el compromiso político, la forma más frecuente de la representación de los intereses de los pobres son políticas informales por medio de relaciones paternalistas o clientelistas (véase 9.2).

De esta manera, en el peor de los casos el enfoque hacia la sociedad civil podría provocar una desmovilización política, en vez de llevar a un empowerment : “Those people who have the greatest reason to challenge and confront power relations and structures are brought, or even bought, through the promise of development assistance, into the development process in ways that disempower them to challenge the prevailing hierarchies and inequalities in society.” (*Kothari 2001:143*).

Hoy en día, por lo general los gobiernos nacionales gozan de una legitimación más democrática que las organizaciones no gubernamentales o las organizaciones

civiles. Por lo tanto, es sorprendente que la empatía para con la sociedad civil, muchas veces compartida por el Banco Mundial y sus críticos, no se sustituya por una forma más institucionalizada de participación política, por ejemplo mediante elecciones o el refuerzo de las capacidades estatales, como prioridad en los programas de cooperación. Los gobiernos nacionales y sus parlamentos a menudo tienen pocas competencias en numerosos países subdesarrollados y también en América Latina, y se ven perjudicados por el clientelismo. Pero la sociedad civil tampoco cuenta con muchas competencias, y como no tiene legitimación democrática, corre un riesgo aún mayor de caer en el clientelismo.

Por otra parte, las organizaciones financieras internacionales ganaron influencia en políticas nacionales, gracias a sus nuevas estrategias de lucha contra la pobreza. Como dentro de la estrategia PRSP, la reducción de la pobreza se concibe como tarea transversal de todos los campos políticos y múltiples actores, se incrementa la importancia de las condiciones marco políticas nacionales para la cooperación internacional, la cual se ve influenciada drásticamente por reclamos de transparencia, accountability, Buena Gobernanza, Estado de derecho, etc. Por eso, varios críticos del Banco Mundial consideran que los PRSPs tienen casi un carácter imperialista: „Never before have the IMF and World Bank possessed the power to approve or veto a borrower’s entire national plan, such as the PRSP, which is formulated through popular participation. ...Since independence, no foreign government or creditor has ever arrogated such power to itself.” (*Alexander/Abugre 2000*).

El peso de votos en el Banco Mundial y en el FMI depende del importe del capital ingresado. Por lo tanto, no se puede hablar de una legitimación democrática formal. Por tanto, si estas organizaciones internacionales influyen masivamente en el diseño de las políticas nacionales, en realidad se debería hablar de una desdemocratización de la política, aunque ésta incluso pretenda fomentar la participación. Por decirlo en otras palabras: Si bien las organizaciones donadoras internacionales en su autopercepción se limitan a actividades consultoras, finalmente son ellas las que deciden sobre los programas de lucha contra la pobreza y las que facilitan los recursos necesarios. John Page, el director de los programas PRSP del Banco Mundial, dijo una vez: “The PRSP is a compulsory process wherein the people with the money tell the people without the money what to do to get the money.” (*según Alexander/Abugre 2000*). Así los gobiernos respectivos están bien sentados “en el asiento del conductor”, para decirlo con las palabras de presidente del Banco Mundial (*Wolfensohn 1999*). Pero a menudo ocurre que la “ruta del conductor” ya de antemano está determinada por las organizaciones internacionales de finanzas.

Pero como es sabido, la codeterminación de los países receptores dentro de las organizaciones financieras internacionales es más bien moderada. Es cierto que el informe del Banco Mundial de 2000/2001 exige más derecho de participación en organizaciones internacionales como el G8 o la OMC para los países subdesarrollados

y sus representantes estatales y civiles (*Banco Mundial 2000^a:185*). Pero estas exigencias no desembocan en una autoreflexión sobre una reforma de las propias estructuras. De igual manera, la propuesta de añadir un párrafo sobre reformas internas, articulada en la redacción del mismo informe, no encontró un eco positivo (*Chambers 2001*).

Por lo tanto, se puede dar el siguiente resumen provisorio de la práctica de la nueva lucha contra la pobreza: En el fondo, cumple tan sólo con uno de sus objetivos, a saber el abastecimiento parcial de los pobres con una infraestructura social. Sin embargo, el concepto efectivamente brinda instrumentos innovadores de medidas de política social. Pero en principio, en lugar de permitir una lucha integrativa contra la pobreza, constituye más bien una forma de ayuda caritativa, que, si bien suaviza endurecimientos sociales, no ofrece una vía de salida del nivel de subsistencia y de la pobreza estructural.

13.5 LA POLÍTICA SOCIAL LIBERAL CONTRA LA POBREZA: ¿SE COMBATE O SE CREA LA POBREZA?

¿Qué rumbo teórico debe de tomar la nueva política contra la pobreza como elemento clave de la política neoliberal social? Para contestar esta pregunta, es oportuno recurrir a la teoría de desarrollo que ha abordado ampliamente el tema de subdesarrollo. Las causas de la pobreza se conocen desde hace mucho tiempo: Primero, se comete el error de dar la prioridad a la industrialización y de descuidar la agricultura, segundo, existe una desigualdad inmensa en la distribución de recursos e ingresos, tercero, el sistema educativo presenta déficit y sus proporciones están equivocadas, cuarto, los mercados locales se protegen o se abren demasiado, y quinto, se bloquean y se oprimen oportunidades de participación. Por consiguiente, la lucha contra la pobreza solamente será eficaz si estos desarrollos erróneos se corrigen de manera integral y si se sacan las consecuencias correspondientes.

Esta necesidad invita a poner a prueba y evaluar la política social neoliberal en su totalidad. La creación de infraestructura social y de escuelas, en una cierta medida, se puede evaluar efectivamente como una nueva proporción compensadora del sistema educativo latinoamericano, que hasta ahora es muy poco eficaz. En principio, el fomento de la participación local también puede convertirse en contribución positiva, en la medida en que supere sus dilemas conceptuales expuestos: "What is perhaps most significant, though, is that civil society participation in PRSP processes in all countries is leading to a broadening and diversification of the actors who engage in poverty discourse and policy process. The traditional dominance of technocrats and their expert knowledge is being challenged and enhanced by a range of different kinds of poverty knowledge, including experiential knowledge." (*McGee et al. 2002:viii*).

Las otras causas de pobreza, a saber la liberalización radical de mercados, el descuido de la agricultura y la desigualdad de distribución, se ven más bien promovidas por la política neoliberal. Ya se han mencionado las consecuencias de la liberalización (*véase también 2.4*). A menudo, la ruina de la agricultura va de la mano con la liberalización. Por un lado, la economía exportadora se suele concentrar en enclaves de la industria agraria, lo cual prácticamente no desprende impulsos amplios para la agricultura nacional. Por el otro lado, las altas subvenciones para los productos agrarios de los países industrializados que a menudo inundan los mercados locales después de la liberalización de comercio perjudican justamente a los pequeños y medianos agricultores.

Pero el mayor déficit de la lucha neoliberal contra la pobreza se puede identificar en la cuestión de la distribución, ya que las disparidades de ingresos se han incrementado permanentemente durante las últimas décadas, en beneficio de los más ricos. A nivel mundial, la diferencia de ingresos entre los países más ricos y los más pobres creció hasta fin de siglo a una relación de 37:1 (*Banco Mundial 200b*). La relación entre el ingreso del 5% más rico y del 5% más pobre de la población mundial se eleva incluso a 114:1. (*véase capítulo 6*). El Banco Interamericano de Desarrollo efectuó cálculos para América Latina, según los cuales la extrema pobreza disminuiría en un 80% si se aplicara la distribución de ingresos de Asia del Sureste en la región. Si se aplicara la distribución de ingresos de África, la pobreza aún se disminuiría en la mitad (*BID 1998:22*). Sin embargo, hasta ahora la política social neoliberal no trata el tema de la igualdad de distribución.

Por tanto, hay que afirmar que las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza en parte realmente benefician a las personas pobres, promoviendo su educación y en parte también su participación. Pero en el mejor de los casos, convierten la pobreza más aguantable, en vez de combatirla. Hasta ahora, los programas no contribuyen de forma sostenible a la reducción de la pobreza. Sus efectos positivos incluso se ven neutralizados por otros impactos de la política neoliberal: La desregulación y privatización de los sistemas de seguridad social convierte los ingresos individuales en principal criterio de acceso, reforzando de este modo la selección social. El catálogo de medidas de la política social neoliberal considera desde un principio que las políticas ocupacional y laboral distorsionan la distribución de recursos escasos, y por lo tanto se suelen suprimir totalmente. Esta política, en combinación con los efectos del ajuste económico que lleva a disminuciones salariales extremas y la informatización de relaciones laborales, tiende a crear más pobreza, en vez de combatir la pobreza existente. Las razones esenciales de la pobreza que se mencionan son las siguientes: Primero, un desempleo abierto, el subempleo y el trabajo informal y poco productivo, segundo, un desarrollo negativo de los sueldos reales y una rápida caída de los salarios mínimos, y, tercero, recortes en las prestaciones sociales (*BID/CEPAL/PNUD 1995; OIT 2001*).

Todas estas causas tienen que asociarse con la política neoliberal en la región. El neoliberalismo apuesta por una flexibilización de los mercados laborales y la desregulación de prestaciones sociales para garantizar buenas condiciones de aplazamiento a la economía privada y especialmente a los inversores extranjeros directos. Según datos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en los años 90', la tasa oficial de desempleo, que se refiere solamente al sector formal en el cual no trabaja ni siquiera la mitad de todos los asalariados, se incrementó en casi una tercera parte. También creció el sector informal, en el cual el número de asalariados casi se duplicó en el mismo periodo. Es decir que en muchos países latinoamericanos, una gran parte de la población trabaja en relaciones laborales informales, es decir precarias, mal remuneradas y de poca seguridad social (OIT 2001). También disminuyeron los salarios. Después de 25 años de neoliberalismo, el continente ocupa solamente el quinto rango, en comparación con las regiones económicas mundiales, con respecto a la renta per cápita (*después de los países industrializados, Asia del Sur y Asia Oriental, Cercano Oriente y Europa oriental*). Antes, América Latina se encontraba en el segundo rango. Por cierto, según cálculos del UNRISD (*Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el desarrollo Social*), los ingresos no solamente disminuyeron en América Latina. Durante los años 1980 y 1990, la renta per cápita se redujo considerablemente en 100 países subdesarrollados, situándose en 1998 por debajo de los datos de los años 1970 (*Mkandawire/Rodríguez 2000*). Al mismo tiempo, se observa que la política social en América Latina se convierte cada vez más en una variable dependiente del desarrollo económico (*Hicks/Wodon 2001*). Pero a principios de este siglo, las condiciones son poco propicias. Los resultados del neoliberalismo parecen cada vez más dudables, también en su ámbito económico central, siendo los pronósticos muy poco alentadores (*véase 2.4*).

Por tanto, parece que llegó la hora de un cambio de paradigma. Aunque éste se ha anunciado varias veces, en los hechos nunca se ha producido. El "Post-Washington-Consensus" de ninguna manera cuestiona el neoliberalismo, sino que ofrece una estrategia para implementar mejor y de manera más eficaz el "market-led development" (*Moore 1995:15*), mediante la política social e institucional. Por decirlo en otras palabras: El "Washington Consensus" sigue existiendo, pero ya no como meta prioritaria de desarrollo, sino, por formularlo en la lógica del Banco Mundial, como base de negocios. También las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza se inscriben en este contexto: "...poverty reduction programmes are still based on the premise that liberalization and openness hold the key to rapid and sustained growth which, in turn, holds the key to poverty reduction. Thus, the autonomy of countries in designing their own growth and development strategies is circumscribed by the same considerations that dominated the structural adjustment programmes over the past two decades." (*UNCTAD 2002:19*).

Por tanto, la idea aparentemente nueva del comienzo del siglo XXI de suavizar socialmente los ajustes económicos y de implementar para este fin el Estado como moderador eficiente, es menos original de lo que al principio parecía ser, ya que como “inclusive liberalism” (*Craig/Porter 2003*) se sigue basando en un concepto liberal de la economía. De este modo, vuelve a ser una idea antigua, a saber la idea del liberalismo social.

Considerando las experiencias actuales, parece dudoso que este liberalismo social sea más eficaz en oponerse a una economización que hace 20 años. Es decir que es dudoso que este cambio de atributo de lo neo a lo social sea exitoso. Por ejemplo, en Nicaragua, después de una crisis bancaria en 2001 el FMI exigió cambiar el destino de beneficios provenientes de la privatización de los mercados de electricidad y telecomunicaciones, previstos para políticas PRSP, e invertirlos en la estabilización de reservas monetarias para evitar un déficit presupuestario (*Oxfam 2001*).

13.6 PERFILES DE UN CAMBIO REAL DE PARADIGMA: LAS VÍAS DEL LIBERALISMO SOCIAL AL POSTLIBERALISMO

Estas críticas y dudas acerca de la nueva política del liberalismo social tendrían que preocupar precisamente a los defensores del neoliberalismo. No solamente porque dudan masivamente de que se cumplan los objetivos de la “segunda generación” de reformas, sino que también a causa de estudios que abordan las relaciones entre la globalización y los Estados de bienestar. Hoy en día, la globalización, al igual que el neoliberalismo, es una palabra clave esencial para la política social. Según diferentes interpretaciones, parece imponer obligatoriamente reducciones de gastos y reformas conformes al mercado, provocando un *race to the bottom* debido a la competencia entre las colocaciones económicas (*véase 4.1*). Sin embargo, existen datos que comprueban que en el caso de Europa y Estados Unidos, justamente la consolidación del Estado de bienestar durante las primeras tres décadas después de la Segunda Guerra Mundial fue lo que permitió a las naciones industrializadas liberalizar su comercio exterior.

En este proceso, el Estado de bienestar asumía funciones sociales como proteccionismo y aseguramiento del empleo y de los ingresos, con lo cual la política comercial nacional pudo gozar de nuevas posibilidades de expansión. Es decir que la política social siempre fue y sigue siendo condición necesaria del libre comercio, para asegurar la apertura de la economía nacional (*Rodrik 1999a*). Si esta teoría se aplica a América Latina, la política neoliberal actual tendría que promover el refuerzo de una política social universal si quiere seguir liberalizando su comercio exterior. Sin embargo, hasta la fecha, el único país en la región donde existe una convergencia entre la liberalización del comercio exterior y la política social es Cuba. Es cierto que la política económica de la Isla no es sostenible, por razones totalmente diferentes. Sin embargo, logró evitar que una crisis económica dramática desembocara en el

derrumbe político (véase capítulo 3). Como el neoliberalismo y su dogma de la liberalización del comercio exterior impiden por sí sólo desarrollar una política social integral, ya es hora de pensar en alternativas.

Las últimas décadas de desarrollo han demostrado que las políticas alternativas de cooperación al desarrollo y de lucha contra la pobreza a nivel mundial no deben ser diseñadas como blue prints, que se decretan a todos los países en la misma medida como estrategia general. Los conceptos se deben adaptar más bien a las condiciones de los países particulares; diferentes suposiciones requieren también diferentes vías de desarrollo. Así los equilibrios macroeconómicos y en especial la estabilidad del valor monetario también en el futuro deberían ser un objetivo importante de las concepciones económicas y políticas sociales. La lucha contra la inflación al mismo tiempo es lucha contra la pobreza – esto quizás explica, porque justamente muchos de los pobres vota(ro)n repetidamente por la políticas neoliberales de estabilización monetaria. Pero si ésta como en el caso del neoliberalismo se convierte en la única cuestión de fe, también se puede volver a caer en una trampa de estabilidad que estrangule el crecimiento económico con altos intereses y lleve tanto a cuotas de inversión descendientes, de deindustrialización como finalmente a un endeudamiento y empobrecimiento creciente.

Sin duda la liberalización de comercio puede fomentar el crecimiento económico. Pero los éxitos de exportación dependen menos de los reservas de materias primas sino más de las estructuras de producción y del acceso al mercado. Una maduración de los potenciales industriales necesarios para esto, a menudo se impide por completo por la competencia importada de las naciones industrializadas y una monopolización de sus mercados. En lugar de la liberalización neoliberal por eso se recomienda una política selectiva industrial y comercial (*Rodrik 1999b; véase también 14.2*).

El crecimiento económico es una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente para el desarrollo social y la lucha contra la pobreza. Solamente puede desenvolver completamente su efecto si se acopla con el desarrollo nacional, la redistribución y la justicia social. Especialmente la correlación entre el crecimiento económico, la distribución de ingreso y la reducción de la pobreza se demostraron evidentemente en la empírica: En Asia Oriental, que tiene un nivel relativamente bajo de desigualdad de ingreso, la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la cuota de pobreza se relaciona de un 1 a 0,3%. Es decir, que con un uno por ciento de crecimiento la cuota de pobreza de la población total bajaría a un 0,3%. En cambio en América Latina que está fragmentada por las disparidades de ingreso esta cuota bajaría a un 0,08%, por tanto cuatro veces más lentamente (*Oxfam 2000*).

Así que es necesario una política laboral, una política estructural, una política de empleo y una política nueva de distribución. Para que estos programas no desemboquen nuevamente en una carga y deuda estatal demasiado alta, es

estratégicamente importante la construcción de un sistema tributaria eficiente; cuyo éxito por su lado depende de la legitimidad de las instituciones estatales. Por tanto se debe subrayar que la disminución de la pobreza no solo depende de ciertos modelos o políticas económicos, sino también y especialmente de la disposición de las elites locales a romper los modelos antiguos de distribución y a asumir más responsabilidad social. Por eso son necesarios los debates locales sobre las disparidades sociales y geográficos, sobre reformas fiscales y territoriales, así como sobre las desigualdades de género, la exclusión política y la corrupción. Porque finalmente el éxito de la lucha contra la pobreza dependen altamente de si se logra que esos y otros temas puedan ser recurridos y reclamados por grupos subprivilegiados.

13.7 PRS: POVERTY REDUCTION O PUBLIC RELATION STRATEGY?

Pero las alternativas políticas no solamente ganan de poder por medio de propuestas. Más bien estas deben ser desarrolladas a nuevos conceptos y modelos que puedan ser transformados en opciones políticas capaces de ser mayoritarias. Especialmente en este campo el Banco Mundial hasta ahora se caracteriza menos por producción de ideas propias y más bien por la retoma, el enriquecimiento, el perfeccionamiento y la difusión de enfoques ajenos (*Gilbert/Vines 2000*). Con esta política logra asegurar y ampliar su intellectual leadership en el discurso de desarrollo.

Considerando el 'Post-Washington-Consensus' bajo este enfoque, la concentración en la lucha contra la pobreza persigue otro objetivo. Con sus conceptos idealizados de participación y sociedad civil, el Banco Mundial reanuda en el mainstream científico actual. Esta corriente ignora la influencia de relaciones de poder y dominio social, empleando términos como "sociedad de redes", y se basa en un concepto tecnocrático de política, orientado hacia la eficacia y basado en la teoría de modernización.

Éstas son las teorías con las cuales el Banco Mundial se conecta al debate sobre Global Governance, identificando la pobreza como campo problemático y conflictivo mundial. De esta manera, el Banco, generalmente poco comprometido con las ideas de regulación a nivel global, se convierte en el actor global central dentro de este nuevo problema y asimila tanto a los donantes como a las ONGs, autodesignándose abogado mundial de todos los pobres. Las estrategias que emplea son múltiples. Es sorprendente que en el desarrollo de sus PRSPs no haya tomado en cuenta en mayor medida la debilidad crónica de los actores civiles en el tercer mundo, a pesar de sus experiencias de varias décadas.

Por lo tanto, los críticos sospechan que la nueva orientación política y la cultura de diálogo se enfoque menos en el Sur que más bien en la integración de las ONGs políticamente influyentes en los países donadores, y que la estrategia sirva de

“pretexto”: porque gracias al nuevo concepto, los actores occidentales y organizaciones con potencial de conflicto, originalmente opuestos al ajuste estructural neoliberal y la globalización, se convierten en socio en las estrategias de lucha contra la pobreza.

Así es que el Banco Mundial una vez más superó la defensiva y recuperó su rol como trendsetter y líder de opinión. Eso le permite salir fortalecido de la crisis del neoliberalismo y basar el régimen internacional de cooperación de desarrollo nuevamente en su concepto. Éste es el logro real de los programas de lucha contra la pobreza.

Pero aunque el Banco pretendiera en primer lugar asegurar su legitimación al implementar esta nueva política, es sumamente valioso abordar la pobreza como campo de conflicto central y problema mundial interdependiente. Por decirlo en otras palabras: El Banco Mundial es una de las primeras organizaciones internacionales que, mediante sus nuevas estrategias de lucha contra la pobreza, han tomado posición en la problemática de la asimetría entre el Norte y el Sur, con lo cual ha adoptado un papel clave en uno de los campos políticos más relevantes del siglo XXI (véase capítulo 14). En este contexto, es irrelevante que la problematización de la pobreza global no se base en primer lugar en motivos morales o éticos o en la responsabilidad social.

Sin embargo, la posición del Banco Mundial no está consolidada. Por un lado, parece que hasta ahora los conflictos entre el Norte y el Sur se pretenden solucionar con reacciones represivas hasta militares. En este contexto, el Banco necesita aliados para abogar por una gestión inteligente de conflictos mediante medidas preventivas como la lucha contra la pobreza.

Por un lado, el dilema central del Banco radica en que la lucha contra la pobreza es un campo político, cuya solución incumbe primordialmente a la política. Sin embargo, el Banco Mundial en principio sigue intentando ofrecer soluciones tecnocráticas. Tanto Wolfensohn (1999) como Stiglitz (1998^a) nunca han dejado dudas sobre su determinación de solucionar los problemas de desarrollo como problemas de negocio, afirmando que una estrategia de desarrollo se tenía que concebir como estrategia empresarial a largo plazo.

Es decir que el desarrollo se sigue considerando problema primordialmente técnico. De esta manera, el Banco Mundial no podrá cumplir con la exigencia implícita del “Post-Washington- Consensus” de abordar el desarrollo social y la pobreza como proceso multidimensional. Existen limitaciones institucionales, dado que el Banco es un banco, y por consiguiente no tiene mandato para intervenir en la política de los países receptores o de sus países miembros o de exigir reglamentos a nivel global. Sin embargo, estas limitaciones no son impermeables. Brindan varios puntos de partida a los aliados para abordar las relaciones entre el Norte y el Sur de manera cooperativa y constructiva.

Es decir que si el Banco Mundial no solamente se percibe como uno de los actores más fuertes dentro de la problemática de la pobreza, sino también como organización internacional altamente dependiente de su entorno, los actuales programas contra la pobreza brindan efectivamente oportunidades de diseño para la política internacional. Según estudios más recientes, precisamente en las relaciones internacionales, aparte de los actores estatales, también los actores civiles están ganando cada vez más importancia (*Keck/Sikkin 1998*). No solamente dan una nueva legitimación a las organizaciones internacionales, sino que también influyen en su política y sus estructuras.

Existen varios puntos de partida para ejercer esta influencia. La nueva cultura de diálogo ha conferido más apertura y permeabilidad al Banco Mundial. El Comprehensive Development Framework y el ownership contienen elementos esenciales que podrían promover la creación de un régimen internacional. Además, la agenda del Banco Mundial abarca elementos que hasta ahora se han interpretado de manera instrumental y se han abordado de manera tecnicista, pero que también se podrían ampliar políticamente y ser anclados definitivamente en las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza. Se trata de un concepto de igualdad social internacional que considere objetivos como la redistribución, la participación política y social, la democracia de género etc.

Por tanto, ahora hay que formular exigencias concretas frente al Banco Mundial y a los nuevos programas de lucha contra la pobreza. Un objetivo central consiste en convertir el régimen de desarrollo aún orientado hacia el Occidente en uno realmente global, comprometido con la creación de igualdad social a nivel internacional, aunque sea solamente para tratar la asimetría Norte-Sur y para mejorar la eficacia de transferencias internacionales de la política (*véase también 14.4*). En principio, solamente se logrará reducir la pobreza si se implementan alternativas al liberalismo social. En el caso contrario, también el nuevo sueño del Banco Mundial de crear un mundo sin pobreza en este siglo permanecerá siendo un sueño, o incluso se convertirá en pesadilla.

TIEMPOS DE CAMBIO: REPENSAR LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Nada es más poderoso que una idea
cuyo momento ha llegado.
Victor Hugo

¿Cómo se pueden concretar las alternativas políticas en la teoría y en la práctica? Para acercarnos a este problema, identificaremos primero los problemas centrales de la política internacional, y después presentaremos algunos de sus modelos importantes. Después se esbozarán los respectivos campos de acción, y se mostrarán posibles formas políticas de implementación de estrategias para alcanzar los objetivos propuestos. Finalmente, se destacarán varios actores nuevos y se discutirá sobre su potencial.

14.1 VIEJOS PROBLEMAS, NUEVAS TAREAS Y LOS MISMOS OBJETIVOS

En la práctica, las relaciones internacionales actualmente están dominadas por una pequeña cantidad de países del núcleo duro de la OCDE, generalmente dentro de foros que brindan pocas oportunidades de participación. También las empresas transnacionales que no tienen ninguna legitimación democrática cumplen una función considerable en la política internacional (véase 4.1). Se estima que las actividades de estas empresas multinacionales constituyen una razón fundamental de la creciente erosión de las capacidades estatales de gestión dentro del globalismo neoliberal (véase 7.1). Considerando que el Estado nacional no ha dejado de ser el recipiente central de imperativos democráticos, hay que esperar amplias consecuencias para la legitimidad democrática de las políticas nacional e internacional en el futuro. Se está reforzando la impresión de que el carácter hasta ahora poco democrático de las relaciones internacionales socava cada vez más las democracias nacionales (Guéhenno 1995; Höffe 1999).

Si la legitimación democrática se concibe de manera normativa como valor positivo en sí, o si incluso se considera analíticamente condición indispensable del desarrollo social (véase capítulos 7 y 9), la democratización del sistema mundial se convierte en uno de los principales retos del siglo XXI. Sin embargo, hasta la fecha no se han presentado propuestas ni teóricas ni factibles que pudieran definir el rumbo de las políticas más allá del neoliberalismo. Hoy en día, el debate sobre enfoques alternativos se caracteriza más bien por una imprecisión conceptual y una falta de consistencia analítica. Si bien la exigencia de legitimar democráticamente las relaciones internacionales, es parte del repertorio fijo de las reflexiones analíticas sobre el sistema mundial, hasta ahora las propuestas de implementación carecen de exactitud.

Los enfoques para diseñar la política internacional mediante la Global Governance, sobre la base del sistema mundial actual y sus organizaciones sin constitución democrática, no son mucho más que una invitación a una creciente desdemocratización de la política (véase 4.4 y 13.4). Por lo tanto, la teoría de las relaciones internacionales se sigue encontrando ante un “déficit de democracia” que degenera hasta convertirse en un dilema evidente. Pero este dilema no podrá solucionarse, mientras persista la “concentración en la OCDE” y mientras se siga ignorando que el “déficit de democracia” en la política internacional al fin y al cabo es la expresión formal superficial de las fuertes asimetrías en las relaciones Norte-Sur.

Como se ha descrito en varios capítulos de este libro, estas asimetrías en tendencia se han incrementado durante los últimos 25 años de globalismo neoliberal. En numerosos países subdesarrollados o en determinadas partes de su población, la participación en procesos de decisión política en el sistema internacional, en el desarrollo económico global, en la paz mundial y en la seguridad social en tendencia se ha reducido. Al principio de este siglo, se constata un incremento dramático de la desigualdad entre el Norte y el Sur (UNDP 2003; véase también capítulo 6).

Pero mientras que estas asimetrías dentro de los últimos 50 años no han desestabilizado sustancialmente el sistema mundial, o que han sido tapadas por la guerra fría, las relaciones internacionales en la actualidad están empezando a desplegar una nueva calidad. Por un lado se observa que hoy en día, el lugar donde más conflictos y enfrentamientos violentos se producen son los países del “tercer mundo”. Además, las primeras guerras del siglo XXI en muchos casos ya no son enfrentamientos interestatales clásicos. Más bien se producen enfrentamientos entre grupos sociales dentro de un mismo Estado o entre grupos individuales y el Estado. Estos conflictos se perciben cada vez más como procesos de derrumbe estatal y/o conflictos étnicos, religiosos etc. (Kaldor 2001).

Por el otro lado, se puede constatar que las asimetrías globales entre el Norte y el Sur se están convirtiendo en un problema también para el Norte, debido a efectos de bumerang como la migración, el terrorismo, la delincuencia transnacional, las guerras asimétricas etc. Ya a mediados de los años 1990, el Development Assistance

Committee (DAC) de la OCDE advertía que las actuales asimetrías entre el Norte y el Sur implican un potencial conflictivo que se puede convertir en problema de seguridad global para los países miembros de la OCDE, y que por lo tanto afecta a un área central de las relaciones internacionales (DAC 1996:6). En este contexto, sobre todo la desigualdad social global se percibe como factor de desregulación internacional: "The question is how much more unequal world income distribution can become before the resulting political instabilities and flows of migrants reach the point of directly harming the well-being of the citizens of the rich world and the stability of their states." (Wade 2001: 82).

Por lo tanto, una de las tareas más importantes de una política internacional alternativa consiste en una gestión constructiva y cooperativa de la problemática global de las asimetrías entre el Norte y el Sur. La mejor estrategia para alcanzar estos objetivos se basa en un desarrollo económico global, la paz, la justicia social y la codeterminación democrática. Por consiguiente, a continuación se presentarán las tareas de una política internacional alternativa y las opciones ya existentes a la fecha, con especial énfasis en la brecha entre el Norte y el Sur, sobre la base de estos cuatro campos temáticos.

14.2 UNA CONCEPCIÓN GLOBAL DEL BIENESTAR ECONÓMICO PARA TODOS

Conforme a la máxima de Bertold Brecht según la cual sólo el bienestar permite vivir bien, el fomento del desarrollo económico a nivel global puede ser sin dudas un método de reducir asimetrías globales. Durante los últimos 25 años de globalismo neoliberal, se respondía a esta exigencia con la liberalización del comercio mundial y de los mercados locales. Pero si analizamos mejor las recientes olas de liberalización, vemos que no se han establecido e implementado para nada estándares universales. Por el contrario, hasta ahora las naciones industrializadas occidentales han tenido mucha habilidad en ejercer una política mediante la cual liberalizan solamente los ámbitos donde dominan el mercado (*servicios, circulación financiera, altas tecnologías, incentivos migratorios para personas altamente calificadas (brain drain) etc.*), mientras que protegen y subvencionan fuertemente los campos con desventajas competitivas (*agricultura, industrias de alta intensidad laboral, control migratorio general etc.*).

De este modo, las posiciones estratégicamente más importantes dentro del comercio de materias primas, comercio relevante para el "tercer mundo", empezando por la producción, pasando por la elaboración, hasta la comercialización, se encuentran hasta la fecha en los mercados de los consumidores del "primer mundo". Estos mercados son sumamente poderosos, y a pesar de toda la retórica neoliberal, siguen estando fuertemente cerrados a los competidores del "tercer mundo". Por decirlo en otras palabras: Las actuales condiciones comerciales en principio favorecen a los países ricos. Los pobres tienen que abrir sus mercados, los ricos efectúan el proteccionismo donde quieran. Según Oxfam (2002), las pérdidas comer-

ciales resultantes del carácter cerrado de los mercados del mercado mundial “liberalizado” para los países pobres llegan a 100 mil millones de dólares estadounidenses al año. Por ejemplo, las importaciones provenientes de los países subdesarrollados están sometidas a aranceles cuatro veces más altos que las importaciones provenientes de los Estados ricos. Éstos últimos además subvencionan a sus agricultores con mil millones de dólares al día e inundan los mercados del sur con sus productos, „denying millions of poor people their best escape route from poverty“ (*ibidem*).

Si se suprimiera precisamente este proteccionismo agrario y si se garantizara un libre acceso a los mercados de consumo de los países núcleo de la OCDE a los países del Sur, los ingresos de los exportadores agrarios del “tercer mundo” mejorarían súbitamente, y se daría un estímulo a sus economías nacionales. Los ejemplos de Europa a principios del siglo XX, la Alemania de la posguerra o los “tigres” de Asia oriental indican que el comercio no solamente crea dependencias, sino que también puede ayudar a desplegar potenciales propios. La condición es que las condiciones comerciales para los países apoyados sean generosas y que éstos estén en condiciones de aprovechar ventajas comerciales para el desarrollo interno (véase 2.7).

Precisamente la liberalización del mercado agrario mundial no solamente podría estabilizar las exportaciones, sino a la vez la producción interna de muchos países subdesarrollados. Sus mercados agrarios siguen siendo inundados por productos agrarios altamente subvencionados y por ende más baratos que los productos de cualquier competidor, lo cual quita competitividad a las ofertas locales y priva la propia agricultura de cualquier oportunidad de desarrollo. El éxodo rural resultante impulsa un círculo vicioso de pauperización que podría ser roto por un sector agrario local próspero. Pero las naciones industrializadas nunca abrirán completamente sus mercados agrarios. Lo demuestra claramente los resultados de las conferencias de la OMC en el 2003 y 2005. En la Segunda Guerra Mundial, los países involucrados aprendieron que desde la perspectiva de la estrategia militar, la dependencia de alimentos se puede convertir en peligro de muerte. Por lo tanto, Europa y Estados Unidos siempre rechazarán una liberalización completa de sus mercados agrarios, tan sólo por consideraciones de política de seguridad, es decir que rechazarán la imposición de normas universales en la economía mundial e insistirán en la primacía de la política sobre el mercado mundial.

La consecuencia lógica para las políticas más allá del neoliberalismo es que también a los países del “tercer mundo” hay que otorgarles la soberanía a nivel internacional de combinar medidas proteccionistas y liberalizadoras en determinados campos económicos y políticos. Históricamente, una tal estrategia integral de política económica en muchos casos fue muy exitosa. Precisamente Gran Bretaña y Estados Unidos, los países que siempre se consideran partidarios del libre comercio, fueron verdaderos maestros del proteccionismo y de la política de subvenciones durante sus fases tempranas de desarrollo. Bairoch (1995) incluso denomina a los Estados

Unidos “patria y fortaleza del proteccionismo moderno”. También los “Estados tigre” en Asia oriental o China demostraron en los últimos 25 años que no la liberalización, sino más bien la combinación equilibrada de liberalización y proteccionismo realmente promueve el desarrollo económico. En cambio, una apertura demasiado radical de los mercados destruye potenciales nacionales (véase 2.4), en la misma medida en que la falta de competencia mundial lleva al estancamiento económico e inhibe las inversiones (Véase 1.2 y 2.2).

Es decir que una cuestión central del fomento mundial del desarrollo económico no es o libre comercio o proteccionismo. La cuestión es más bien cómo se puede diseñar una política de comercio exterior temporalmente flexible y estructuralmente selectiva, de manera que promueva el desarrollo económico local. Para encontrar respuestas, habría que plantear primero un debate sobre los siguientes temas: Primero, la identificación precisa de sectores impulsores del desarrollo, segundo, la activación de tales potenciales locales, también mediante la cooperación internacional, tercero, la manera de asegurar que estas medidas proteccionistas o liberalizadoras siempre tengan carácter temporal, es decir que no se pueda plasmar el trato preferencial inherente de grupos económicos individuales, y, cuarto, la manera de formular e imponer tales políticas mezcladas como estándares universales (véase 2.7).

En cambio, sería fatal seguir propagando la liberalización como medida esencial para promover la economía. En los años 1990, nada lo ha demostrado mejor que los efectos destructivos de los mercados financieros y de capital globales. Parece que en este ámbito, la única manera de lograr un desarrollo económico más equilibrado consiste en una mayor regulación internacional (véase 4.1). Considerando las asimetrías entre el Norte y el Sur, hay que reanudar en dos problemáticas centrales. Por un lado, la cuestión del endeudamiento. A principios de este siglo, el endeudamiento vuelve a ser una cuestión existencial para numerosos países del Sur. En 1970, las deudas de los países subdesarrollados superaban el Producto Social Global per cápita doce veces, pero en 1998 ya 214 veces. Sin embargo, este problema se trata de manera totalmente insuficiente a nivel internacional. Es cierto que en 1996, el Banco Mundial y el FMI impusieron una iniciativa de condonación de la deuda para algunos de los países pobres más endeudados, bajo la presión masiva de movimientos civiles a favor de la condonación. Se trataba de los Highly Indebted Poorest Countries (HIPC) que gastaban más en su servicio de la deuda que en salud y educación. Con ocasión de la cumbre del G7 en Colonia en 1997, la iniciativa fue incluso ampliada y recibió el nombre HIPC-II. Originalmente, se preveía una condonación de la deuda de 70 mil millones de dólares estadounidenses que pretendía limitar la cuota de la deuda (*la relación del servicio de la deuda con los ingresos vía exportaciones*) de los Estados afectados a un nivel inferior al 15%. Hasta abril de 2002, a los 26 países calificados para la iniciativa se les condonaron cerca de 41 mil millones de dólares, o se prometió la condonación en un futuro no

muy lejano. Una comparación: En aquel momento, las deudas del tercer mundo se elevaban a cerca de 2 mil billones de dólares estadounidenses (*Morazón 2003*). Pero entretanto se ve que en muchos casos, las organizaciones financieras internacionales fueron demasiado optimistas al calcular el crecimiento económico sobre cuya base se determinaba el monto de la condonación.

Existe otra medida que aún está esperando su implementación, a saber la opción de los países altamente endeudados de declararse insolventes en situaciones especiales de crisis para así repartir más la carga de la crisis entre el deudor y el acreedor. Impactado por la crisis Argentina en 2001, el FMI no tardó mucho en anunciar que debatiría seriamente estas medidas reclamadas desde hacía mucho tiempo (*Krueger 2002*). Pero en abril de 2003, con ocasión de la reunión de primavera del FMI, se congelaron todos los esfuerzos y los enfoques correspondientes. De esta manera, un amplio desendeudamiento del Sur sigue formando parte de la agenda política. Sin lugar a dudas, tiene que constituir una de las prioridades de las políticas internacionales más allá del neoliberalismo en el campo económico.

El segundo punto de una agenda global es la recuperación de una estabilidad monetaria y financiera internacional. Precisamente considerando las asimetrías entre el Norte y el Sur, el potencial de estabilización se reviste de una especial importancia, ya que a menudo se sigue infravalorando la influencia que ejercen los regímenes de cambio en el desarrollo económico de los países del Sur. Lo destacan no solamente los efectos desastrosos de las crisis financieras de los últimos 10 años. Una estabilidad monetaria y financiera más institucionalizada también permitiría a la mayoría de los países del “tercer mundo” crear un clima económico más propicio para las inversiones en el propio país, mediante una reducción de las tasas de cambio. Además, el crecimiento de las reservas monetarias de los países emergentes y subdesarrollados pone de relieve que sus reservas de divisas se incrementaron por más del doble entre 1994 y 2001 (*IMF 2002*). Si la acumulación de tales reservas monetarias sirve también de prevención contra los efectos de nuevas crisis monetarias y financieras, limitan a la vez las posibilidades de inversión pública en el desarrollo local.

Por lo tanto, otro punto esencial de una política internacional más allá del neoliberalismo consiste en el debate sobre una nueva regulación de los mercados financieros y de capital globales. Se debe debatir sobre una mayor institucionalización del otorgamiento de créditos a los países del “tercer mundo” para poder balancear los intereses de los países donadores y los países receptores en la decisión sobre las condiciones de crédito. Este punto afecta especialmente la cuestión de la deuda. Además, es necesario vigilar mejor los riesgos de la otorga internacional de créditos y del comercio internacional de acciones y préstamos, por ejemplo a través del aseguramiento mediante un seguro de crédito internacional que permita fijar intereses más bajos para los países del Sur en general.

Otro punto de debate es la limitación de los flujos internacionales de dinero y capital a corto plazo, resultantes de las especulaciones, por ejemplo mediante

obligaciones de depósito para flujos transfronterizos de capital o mediante impuestos que compensen los intereses, como el ya famoso impuesto Tobin. El impuesto Tobin se basa en la propuesta de imponer una tasa internacional sobre los negocios bursátiles en el comercio de divisas, y pretende limitar lo más posible las oscilaciones en los tipos de cambio. Fue presentado ya en 1972 por el economista estadounidense keynesiano y Premio Nóbel James Tobin. De esta manera se pretende proteger a economías nacionales débiles de pérdidas drásticas del tipo de cambio de sus monedas, causadas por ataques especulativos en los mercados financieros internacionales. A menudo, pueden compensar estas pérdidas solamente mediante compras de apoyo, lo cual los obliga a pedir créditos con altos intereses o tocar las propias reservas de divisas, por lo general muy limitadas. Estas dos opciones llevaron a crisis financieras e incluso económicas en muchos países en los años 1990. La tasa Tobin pretende reducir estas tendencias desestabilizadoras, mediante impuestos sobre los beneficios de transacciones de divisas.

En principio, instrumentos como el impuesto Tobin pueden contribuir a que negocios de arbitraje a corto plazo y especulaciones sobre la modificación de las tasas de cambio se vuelvan más caras e incluso se impidan del todo, siempre y cuando se realicen con la esperanza de registrar beneficios marginales a corto plazo. Pero también habría que volver a debatir más la posibilidad de limitar la circulación de capital, medida que rechaza el FMI hasta la fecha.

Por tanto, una política más allá del neoliberalismo tiene que perseguir el objetivo a largo plazo de regresar a un sistema de cooperación monetaria global que por un lado ejerza presión sobre la compensación del rendimiento hacia todos los actores, es decir también hacia los países del núcleo duro de la OCDE, y por el otro brinde también un apoyo no discriminatorio al financiamiento del desarrollo en los países del tercer mundo. No se trata ni de una idea utópica ni de un concepto nuevo: John Maynard Keynes, responsable de la arquitectura del FMI y del Banco Mundial en 1944, en su función de director de la comisión Bretton Woods, defendía precisamente este procedimiento ya hace 60 años. Su ideal era un comercio libre vinculado a organizaciones financieras internacionales generosas y protectoras que siguiera los principios del creditor adjustment.

Según este concepto, se tenían que imponer sanciones internacionales contra países que registraran excedentes comerciales. Los países tendrían las opciones de aceptar medidas discriminatorias contra su economía o incrementar su demanda interna, y por consiguiente también su volumen de exportaciones. En cambio, los países endeudados podían pedir créditos en descubierto bajo ciertas condiciones que les permitieran un futuro financiamiento del desarrollo económico. Pero ya en aquel entonces, estas propuestas que van mucho más allá del actual debate sobre la Gobernanza Global fracasaban por las constelaciones reales de poder de la política internacional.

14.3 GUERRA Y PAZ ENTRE EL NORTE Y EL SUR

En principio, parece que las condiciones de establecer un sistema mundial más pacífico después del final del conflicto entre el Este y el Oeste son propicias. La década de los años 1990 fue, sin lugar a dudas, una década marcada por el desarme, durante la cual se produjo un importante “dividendo de paz”. En por lo menos 90 países, se inició un proceso de desarme, y el sector militar disminuyó en un 30% a nivel mundial. Sin embargo, a finales de los años 1990, este desarrollo fue perdiendo dinámica y se detuvo totalmente a principios del nuevo milenio. Desde entonces, se vislumbra una nueva fase armamentista. Desde 1999, se están incrementando los gastos militares a nivel mundial. Si bien los gastos de armamento en los países subdesarrollados crecen más rápidamente que en los países industrializados, éstos últimos son los responsables del 75% de los gastos militares mundiales. Tan sólo los Estados Unidos asumen cerca de la mitad de los costos militares globales, y su volumen ya ha alcanzado el mismo nivel que durante las fases culminantes de la guerra fría.

Al mismo tiempo, se observa una nueva calidad en el campo internacional de la política de seguridad. Lo demuestran no solamente la orientación del ejército hacia asociaciones móviles globalmente y los sistemas de armas correspondientes, la nueva doctrina militar estadounidense del golpe preventivo, su primera implementación en la última guerra de Irak y la alianza internacional contra el terrorismo. También se han creado nuevos términos, como el de “guerra asimétrica”, que indican un cambio conceptual, dentro del cual el atributo asimétrico se puede transmitir casi por completo a las relaciones entre el Norte y el Sur.

Es obvio que los países del núcleo duro de la OCDE están ocupando una nueva posición dentro del orden mundial. Pero mientras que los debates y análisis en torno a este tema giran principalmente alrededor de la bipolaridad transatlántica entre los Estados Unidos y Europa, se deja de lado que ambos polos ocupan una posición muy parecida con respecto a la asimetría entre el Norte y el Sur. Parece que se ha impuesto la convicción de que hay que reaccionar a futuros conflictos principalmente con medios represivos, hasta militares. Las actuales asimetrías entre el Norte y el Sur se convierten en el futuro conflicto entre el Norte y el Sur.

Este desarrollo se expresa claramente en el debate de la política exterior en torno a las intervenciones. Si el respeto de la soberanía estatal y el rechazo de cualquier forma de intervención son elementos integrales de los principios fundamentales del derecho internacional anclados en la Carta de Naciones Unidas, durante los últimos años se ha exigido la revisión de estas posiciones con creciente frecuencia. En la guerra de Yugoslavia de 1999 y en la guerra de Irak de 2003, esta revisión desembocó en la violencia militar. Este cambio se legitima con imperativos morales y éticos, según los cuales una intervención se vuelve necesaria si fracasa el Estado nacional de manera que pone en peligro la vida, en caso de crímenes contra la humanidad o contra la oposición y en caso de otras violaciones graves de

los derechos humanos. Pero ¿no se puede justificar una intervención militar en el caso de pogromos, masacres o incluso guerras civiles? Por lo tanto, ¿se trata de aprender del genocidio nazi?

Pero este llamamiento a la moral o a la ética, expresado en adjetivos tan minimizadores como “humanitario”, o incluso propagado como “humanismo militar”, solamente despliega su potencial argumentativo para los que, conscientemente o inconscientemente, abordan estos temas a un nivel meramente abstracto. En cambio, si las intervenciones se analizan en su contexto concreto, se ve que no se basan para nada en un imperativo moral, sino que históricamente siempre fueron conceptos de grandes potencias, aplicados especialmente por Europa, Estados Unidos, y, más tarde, también por la URSS. Las intervenciones no contribuyen a que se vuelvan a respetar los derechos humanos, sino que fomentan la creciente descivilización de las relaciones internacionales debido a su principio de selectividad y su carácter arbitrario. De este modo, el nuevo intervencionismo prepara el terreno de una profunda recaída en la barbaridad, lejos de la civilidad. Durante varios siglos, se consideraba máxima política limitar el derecho a la guerra. Ahora, esta tradición se pone en peligro.

Esta conclusión no es nada nueva. Sin embargo, el ámbito de la política internacional de seguridad adquiere una nueva calidad, debido al hecho de que a principios de este siglo, las intervenciones militares se vuelven a abordar como concepto abstracto que se rige por normas morales de validez universal. Se intenta convertir el principio de la igualdad de fuerzas en un principio de hegemonía y tapar ideológicamente este cambio. La tendencia a legitimar la guerra moralmente o incluso con motivos religiosos, apunta hacia lo mismo. Por ejemplo, Tony Blair hablaba de una “guerra justa” en el conflicto de Yugoslavia, y George W. Bush calificaba la intervención estadounidense en Irak de “santa cruzada”. Estos términos determinan una imagen que polariza la cuestión en la mera distinción de amigos y enemigos. Quien no apoye el sistema mundial establecido, dominado por el Norte, está en contra de la civilización, los derechos humanos y la libertad, y simpatiza con fundamentalistas y terroristas.

Los polos y las implicaciones de esta nueva orientación de la política de seguridad y la práctica militar son obvios, al igual que las futuras líneas de conflicto. Se orientan por las asimetrías entre el Norte y el Sur, interpretándolas ya a la fecha como posible conflicto entre el Norte y el Sur. Sin embargo, se trata de un conflicto que brota sólo puntualmente, que se puede limitar a nivel local y que en total puede ser controlado por el Oeste. Pero tanto las primeras guerras del siglo XXI como el 11 de septiembre de 2001 ponen de relieve que un futuro conflicto Norte-Sur posiblemente permite alcanzar victorias militares, pero que a largo plazo no puede ser asegurado y ganado solamente con medios militares. Hay que considerar que también en el futuro, las fuentes de conflicto en el Sur se seguirán situando menos en la capacidad conflictiva y de violencia de grupos o Estados individuales a nivel

local o internacional. Lo que puede llevar a un proceso que desemboca en violencia y destrucción, es mucho más la incapacidad de los diferentes Estados nacionales y de la comunidad internacional de garantizar un mínimo de seguridad social y libertad política a una parte significativa de la población mundial. El riesgo consiste en que se produzca una fragmentación social, una politización de pertenencias étnicas y/o religiosas y una búsqueda exagerada por la identidad colectiva.

Por tanto, son las condiciones asimétricas en el propio Sur las que se ven aún más legitimadas, cementadas y profundizadas por la política del Norte. Galtung (1975) denomina estas asimetrías estables “violencia estructural”, a diferencia de la violencia directa, es decir conflictos bélicos. Según él, esta forma de violencia ha entrado en las estructuras sociales, mediante las relaciones sociales, la cultura y la práctica cotidiana, encarna las relaciones establecidas de la represión política y/o la explotación socioeconómica y marca las relaciones internacionales, tanto a nivel de acción como a nivel estructural. Con respecto a la asimetría Norte-Sur, Galtung habla incluso de manera provocadora de una “Tercera Guerra Mundial”, iniciada hace mucho tiempo.

Si bien esta evaluación parece exagerada, efectivamente indica un importante potencial de conflicto dentro del sistema mundial en el futuro. La misma política internacional que hasta ahora ha contribuido a la estabilización de las asimetrías Norte-Sur mediante la aplicación muy selectiva de estándares y valores proclamados universales, amenaza seguir desestabilizando a partes del Sur debido a múltiples efectos multiplicadores. Probablemente, sus impactos tarde o temprano llegarán también al Norte, después de un determinado tiempo. Para apoyarnos en Galtung, podríamos decir que la nueva política internacional de seguridad tiende a mantener y asegurar la violencia estructural por medio de la violencia directa. Pero esta opción en el mejor de los casos sirve a limitar consecuencias negativas, no combate realmente las causas. Por lo tanto, no hay que esperar que la militarización de las relaciones internacionales logre estabilizar el sistema mundial a largo plazo. Si además se persigue el objetivo de fomentar la paz en el mundo, esta opción es aún más dudosa.

En este sentido, es preciso afirmar lo siguiente: Otra tarea central de las políticas (*inter*)nacionales más allá del neoliberalismo consiste en un diseño de las relaciones Norte-Sur con el grado más bajo posible de violencia y conflicto que se concentre en una reducción escalonada del armamento militar. En el campo de la política internacional de seguridad, esta tarea implica la elaboración e institucionalización de estrategias para evitar, arreglar y solucionar conflictos a nivel local, nacional e internacional. Las ideas y los enfoques para la implementación de esta tarea son suficientes: un fomento más apropiado de la investigación de conflictos y de paz, una implementación rígida de prohibiciones de exportar armamento a nivel (*inter*)nacional, así como el refuerzo y la extensión de organizaciones internacionales y supranacionales que se encarguen de la desmilitarización de la política exterior

mediante medidas preventivas y de la institucionalización de mecanismos de solución de conflictos, como por ejemplo la OSCE.

Con respecto a las funciones, la prioridad de una política alternativa de seguridad tiene que ser evitar conflictos. Son demasiado frecuentes los casos en los que hasta la fecha no se interviene en regiones de crisis para mitigar la violencia en un estadio temprano. Después de escalar el conflicto, las políticas internacionales a menudo resultan ser incapaces de calmar o terminar el enfrentamiento, y finalmente se gastan sumas inmensas en intervenciones militares, ayuda humanitaria o medidas de reconstrucción. Por lo tanto, frecuentemente puede ser mucho más eficaz invertir los mismos recursos y brindar ayuda política antes de que se inicie el conflicto para asegurar la paz. Chossudovsky (1997) lo expresa de manera todavía más drástica, afirmando que la política errónea de los actores interventores ya provoca hoy las catástrofes humanitarias en las que intervendrán mañana. Por lo tanto, es indispensable por una parte entablar un debate sobre la salvaguardia internacional de la paz que se oriente por las actuales líneas de conflicto y los futuros puntos débiles de las actuales asimetrías Norte-Sur. Por otra parte, este debate tiene que ir más lejos que la siguiente máxima que se le atribuye al famoso político alemán Willy Brandt: "La paz no lo es todo. Pero sin la paz, todo es nada." El debate tiene que ir más allá de la conclusión de que la paz es más que la ausencia de la guerra. Siguiendo estas premisas, hay que abordar en mayor medida los impulsores estructurales y sistémicos de conflictos y guerras en el marco de las relaciones Norte-Sur. Sobre esta base, es necesario determinar los contenidos y las formas de una gestión de riesgos inteligente a nivel global que actúe, por así decirlo, como política perspicaz y "poder inteligente" y que reduzca la brecha entre el Norte y el Sur, en el sentido de la prevención de conflictos.

14.4 ¿DE LA MISERIA DEL MUNDO AL ORDEN SOCIAL INTERNACIONAL?

Esta prevención de conflictos que se acaba de exponer podría lograrse mediante el refuerzo de transferencias de recursos a nivel global. Pero este campo temático hasta ahora nunca se ha tratado más detalladamente, ni en la teoría ni en la práctica, a pesar de su creciente relevancia. Si bien existen cooperaciones internacionales en las principales problemáticas globales como economía, salvaguardia de la paz, medio ambiente y cultura, ni siquiera con ocasión de la Cumbre Social Mundial de Copenhague en 1995 se logró esbozar los contornos de un régimen internacional que fomente la justicia social mediante una redistribución global de las responsabilidades sociales, a pesar de todas las declaraciones de intención (véase 13.2). Si se toma en cuenta que la gestión internacional del bienestar social y de la seguridad a menudo se denomina tarea esencial de la Gobernanza Global, este hecho es aún más notable.

En este sentido, otro campo de acción para las políticas más allá del neoliberalismo radica en un debate sobre las posibilidades de construir un orden

social internacional. Ocasionalmente se refuta esta evaluación con el argumento que la capacidad de movilizar solidaridad se suele limitar a los Estados nacionales, ya que suele existir un fuerte vínculo con comunidades colectivas de valores. Esto a su vez vuelve más improbable que se impongan políticas redistributivas dentro de la política internacional.

Pero los nuevos desarrollos en el sistema mundial debilitan esta objeción efectivamente justificada. Si se toman en cuenta los posibles potenciales de conflictos de las asimetrías Norte-Sur, surge la opción de concebir la justicia social no solamente como expresión de la pertenencia a una determinada comunidad de valores y por consiguiente abogar de manera normativa por una mayor justicia social a nivel mundial. Por el contrario, también se puede argumentar de manera meramente funcional. Las transferencias sociales internacionales se pueden justificar por el hecho de que permitan una estabilización de las discrepancias globales de bienestar a un bajo nivel, con lo cual será posible desagudizar ya de antemano futuros campos de conflicto globales, que, en el caso contrario, podrían llegar a amenazar la seguridad del Norte. Son precisamente estas argumentaciones con las que importantes agentes de desarrollo internacionales legitiman sus políticas de lucha contra la pobreza en los últimos años (véase 13.7). Éste es también el impulso con el que Bill Clinton advertía a la comunidad internacional y a la administración Bush, con ocasión de su discurso de despedida como Presidente de Estados Unidos, el 18 de enero de 2001: "This global gap requires more than compassion. It requires action. Global poverty is a powder keg that could be ignited by our indifference."

Pero ¿cómo se puede diseñar este orden social internacional desde la perspectiva conceptual e institucional? Considerando las experiencias del último siglo, es esencial que no se realice una mera transferencia de recursos de Norte a Sur. Los recursos y condiciones marco económicas positivas son requisitos necesarios, pero no suficientes para lograr la justicia social a nivel nacional y local. Esta justicia social depende en gran medida tanto de influencias exógenas propicias como muy concretamente de factores endógenos, es decir de la transmisión y la implementación política interna de políticas sociales.

Los resultados de la antigua ayuda del bloque socialista a favor de algunos países subdesarrollados y la cooperación al desarrollo de las naciones industrializadas comprueban claramente que todas las sumas inmensas invertidas en la cooperación o todas las reformas del orden económico mundial dan pocos frutos, o que solamente benefician a pocas personas si las relaciones internas de poder de un país impiden que los recursos se destinen a fines coherentes, desde la perspectiva de la política de cooperación. Sobre la base de esta lección, un orden social internacional debe ser concebido institucionalmente sólo como política a varios niveles que vincule los niveles políticos local, nacional e internacional en la otorga de recursos y responsabilidades, y que paralelamente intente, mediante la participación de todos los actores involucrados, obtener legitimación democrática.

Para lograr un tal diseño institucional, ni siquiera es necesario pisar tierra desconocida. Existen experiencias detalladas sobre los potenciales y las dificultades de las políticas a varios niveles en el ámbito de las transferencias sociales. Por ejemplo, se podría pensar en los fondos sociales y estructurales de la Unión Europea o en los fondos sociales internacionales, apoyados por diferentes agentes de desarrollo. Sin embargo, estas políticas son en su mayoría políticas top-down que, si bien en parte llegan a superar barreras de desarrollo a nivel nacional, muchas veces no están bien adaptadas a las necesidades de los respectivos países (véase 13.2). Se debe sobre todo a su déficit de no hacer desembocar la política a varios niveles en una participación a varios niveles y así renunciar conscientemente a la generación de una propia legitimación sistémica.

Los nuevos programas de lucha contra la pobreza del FMI y del Banco Mundial, los PRSPs, parecen tener actualmente uno de los enfoques mejor desarrollados para superar este déficit. En el fondo, crearon condiciones conceptuales e institucionales que podrían indicar el camino hacia el establecimiento de un orden social mundial, a saber los principios del Comprehensive Development Framework y el ownership (véase capítulo 13). La actual red de cooperación tendría que ser convertida en régimen de cooperación balanceado y participativo. Sin lugar a dudas, un punto de partida central es la mayor integración de los países de la OCDE en este régimen internacional, ya que el establecimiento de un orden social mundial solamente es un objetivo realista si las naciones industrializadas están dispuestas a igualar el nivel de bienestar a nivel mundial y si los Estados del Sur están dispuestos a realizar reformas estructurales internas.

La integración de la Iniciativa 20/20 en el concepto PRSP sería un paso determinante hacia esta dirección. Esta iniciativa, adoptada con ocasión de la Cumbre Social Mundial de Copenhague en 1995, propone que los países donadores y los países receptores se comprometan a destinar el 20% de la cooperación al desarrollo, o el 20% del presupuesto nacional respectivamente, en servicios sociales básicos. Una comparación: Al comienzo del nuevo siglo, se destinaba en promedio el 10% de la cooperación al desarrollo proveniente de la OCDE en servicios sociales básicos, y los países subdesarrollados gastaban como máximo el 14% de su presupuesto estatal. Si la OCDE integrara esta iniciativa, podría constituir un ejemplo claro y demostrar que se compromete con una política global de justicia social que también integre al Norte (Cagatay et al. 2000).

Por otra parte, es necesario llenar un orden social internacional con una política que vaya más allá de los enfoques social-liberales tradicionales de lucha contra la pobreza (véase 13.6). Considerando la importancia estrategia de la política salarial local para la justicia social, habría que tratar de manera más intensa los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Hay que debatir sobre la necesidad y la manera de integrar el derecho a negociaciones salariales colectivas, otros

derechos laborales básicos y la cuestión de “cláusulas sociales” internacionales en la política de una justicia social internacional.

Pero la pobreza no es solamente la expresión de la falta de recursos materiales (véase 13.5). Por lo tanto, la política de justicia social internacional también tiene que abordar aspectos como disparidades de riquezas o disparidades geográficas, desigualdad de género, exclusión política etc., fomentando por ejemplo discusiones locales mediante reformas fiscales, reformas territoriales, derecho de sucesión, corrupción etc. Estas problemáticas controvertidas y hasta conflictivas se suelen dejar de lado dentro de las transferencias sociales internacionales ya existentes (*Booth 2001*). Pero solamente se podrá llegar a un reparto igualitario de las cargas a nivel internacional si se crean las condiciones para que estos temas sean abordados por grupos subprivilegiados a nivel local.

Para permitir esta participación, es necesario que los actores relevantes, como los parlamentos municipales y nacionales, representantes etc., a largo plazo cuenten con las capacidades necesarias para ejercer una participación real. El fomento de la participación no se debe limitar a la sociedad civil, sino que tiene que perseguir los objetivos de fortalecer las competencias de la administración estatal, la construcción de instituciones estatales democráticas, o, más concretamente, un refuerzo del capacity building de parlamentos municipales, provinciales y estatales (véase capítulo 8).

Pero quien quiera legitimar universalmente la participación dentro de un orden social internacional, no debe descuidar el nivel internacional. Dos de los actores más importantes en este contexto son organizaciones sin legitimación democrática, a saber al FMI y el Banco Mundial. Mientras estas dos organizaciones ejerzan una política social internacional, de hecho hay que hablar de una desdemocratización de ésta última (véase 4.4 y 13.4).

Por lo tanto, una política más allá del neoliberalismo también se tiene que comprometer con la democratización de las estructuras internacionales de decisión dentro de un orden social internacional. Un primer paso podría ser que no solamente el FMI y al Banco Mundial tuvieran la última palabra con respecto a los programas actuales de lucha contra la pobreza, sino que la autorización y la asesoría de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza se efectuara dentro de un espectro más amplio de organizaciones internacionales como por ejemplo OIT, UNICEF, UNCTAD y PNUD. Hay que considerar que para que un orden social internacional como sistema global de cooperación realmente sea global, no solamente es preciso integrar más al Norte, sino que también el Sur tiene que participar más en estructuras internacionales.

14.5 CONDITIO SINE QUA NON: LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA MUNDIAL

Todas estas reflexiones llevan sobre todo a una conclusión: La democratización del sistema mundial se convertirá en principal punto de cristalización de una política

más allá del neoliberalismo, y será igualmente esencial para la promoción del desarrollo económico a nivel mundial, la preservación de la paz y las perspectivas de la justicia social internacional. Se trata efectivamente de la *conditio sine qua non*, sin la cual una gestión constructiva y poco conflictiva de las asimetrías Norte-Sur que persiga la reducción de las discrepancias de desarrollo, tiene pocas oportunidades de éxito.

Un punto de partida para la democratización del sistema mundial en la actualidad es reformar las organizaciones internacionales. Muchos críticos afirman que estas organizaciones representan en primer lugar los intereses de la OCDE, independientemente de su legitimación democrática, existente en el caso de la OMC e inexistente en el caso del FMI y del Banco Mundial. Más allá de la alianza absurda entre los radicales de mercado y los críticos de la globalización, que quieren suprimir totalmente organizaciones como el FMI, el Banco Mundial y la OMC, la exigencia más popular es la de democratizar estas organizaciones (*véase por ejemplo Bretton Woods Project 2003; Christian Aid 2003*).

Tal imperativo se ve apoyado teóricamente y empíricamente por la observación de que las organizaciones internacionales son puntos de enlace importantes dentro del sistema internacional, pero que en su eficacia política y en el aseguramiento de su legitimación, dependen cada vez más de actores civiles. Estos actores, si bien se encuentran fuera de las organizaciones, trabajan en el mismo campo político. Estas crecientes interdependencias llevan al surgimiento de regímenes internacionales mediante los cuales se pretende lograr influir en organizaciones internacionales, lo cual finalmente beneficia a la democratización.

Pero hay que ser escépticos con respecto a la demanda de lograr una mayor participación en el sistema mundial por medio de la democratización de organizaciones internacionales. El desarrollo histórico de los últimos 30 años ha demostrado que las organizaciones internacionales de constitución democrática no contribuyen para nada a un incremento de la codeterminación global. El mejor ejemplo es la United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD. Los países subdesarrollados tienen amplios derechos de codeterminación en este órgano permanente de la Asamblea General de Naciones Unidas. Desde los años 1960, la UNCTAD se fue convirtiendo en promotora de un "orden económico mundial más justo", y después de poco tiempo era uno de los representantes internacionales más influyentes de este objetivo. Pero después de que en los años 1970, los países del "tercer mundo" no lograron imponer sus exigencias a nivel global (*véase 4.4*), las posiciones más importantes de negociación y decisión sobre cuestiones de economía mundial y desarrollo fueron transferidas al Banco Mundial, dominado por los países núcleo de la OCDE, al FMI y, por último, a la OMC. La UNCTAD fue perdiendo permanentemente influencia, ejerciendo a la fecha poca influencia dentro del sistema internacional.

Parece que actualmente, se está esbozando un desarrollo similar dentro de la Organización Internacional del Trabajo (*OIT*) en Ginebra. Hasta ahora, la OIT, organizada equilibradamente por representantes de los sindicatos, de las empresas y de los Estados, era uno de los principales interlocutores internacionales en cuestiones de política social y laboral internacional. Sin embargo, desde los años 1990 está cediendo terreno en este campo temático al Banco Mundial que no tiene legitimación democrática. El Banco Mundial intenta, mediante su nuevo concepto del liberalismo social, profundizar posiciones neoliberales más allá de la política económica, y sobre todo más allá de la política social (*véase 7.2 y capítulo 13*).

Pero las organizaciones internacionales con constitución democrática tampoco garantizan derechos democráticos de participación. Lo comprueba el ejemplo de la OMC, dentro de la cual los preparativos de la ronda de Doha en septiembre de 2003 se efectuaron sobre todo entre los países importantes de la OCDE mediante las así llamadas negociaciones “Green-Room”, es decir dentro de procesos informales, exclusivos y poco democráticos o transparentes. Por decirlo en otras palabras: Parece poco probable que se logre una democratización real del sistema mundial mediante una democratización formal de las organizaciones internacionales. Por lo tanto, para superar el “déficit de democracia” dentro del sistema internacional, en un primer paso se trata menos de los contornos abstractos de una estandarización formal del procedimiento democrático a nivel mundial. Más bien hay que responder concretamente a la pregunta por qué el Norte tiene que conceder más participación al Sur a nivel internacional si este paso probablemente limitaría considerablemente su statu quo, para nada precario a nivel global. Las experiencias en la constitución de sistemas democráticos apuntan a que la cesión de poder dentro de relaciones asimétricas se ve fomentada especialmente por dos factores. Por un lado, la política real se presta como método de convencer a actores influyentes beneficiarios de estructuras poco democráticas, dentro de las cuales poseen potencial de diseño, de que la cesión de influencia política sería beneficiosa para ellos (*véase capítulos 7 y 8*). Para concretar esta propuesta, convienen modelos de argumentación pragmáticos, funcionales y tecnócratas. Según estas argumentaciones, una gestión internacional cooperativa de las asimetrías Norte-Sur no persigue el objetivo de lograr la justicia o la igualdad social, sino que tiene que estabilizar regiones mundiales marginadas que constituyen una potencial amenaza para el Norte.

Para alcanzar estos objetivos, una mayor participación del Sur dentro de organizaciones y regímenes internacionales aumenta la eficacia de la política y permite de este modo que las políticas internacionales se transfieran con mayor éxito. Ésta es precisamente la argumentación y en parte también el output político de agentes de desarrollo internacionales influyentes que ya a la fecha trabajan en el ámbito de las relaciones Norte-Sur. Es necesario que las asimetrías Norte-Sur y su potencial de provocar un futuro conflicto entre el Norte y el Sur se aborden con más prioridad dentro del debate sobre el futuro desarrollo del sistema internacional, para que esta

posición se pueda popularizar más y para que pueda adquirir fuerza de imponerse políticamente y convertirse en política institucionalizada.

Es decir que hay que desarrollar, ampliar y convertir en prioridad un debate que haga un llamamiento al interés propio moderado de importantes actores en el Norte de no continuar asegurando el mantenimiento del statu quo mediante una dominancia cada vez más frágil, sino a largo plazo mediante la cooperación con el Sur. La política de distensión que desagudizó el conflicto entre el Este y el Oeste a partir de los años 1970, ha demostrado que una tal propuesta no necesariamente carece de perspectiva y que se puede imponer, incluso contra resistencias masivas, siempre y cuando se logre crear un consenso lo suficientemente social e institucionalizar su política.

Sin embargo, una política internacional más allá del neoliberalismo comprometida con la reducción de las discrepancias entre el Norte y el Sur y la democratización del sistema mundial no tiene que limitar su radio de acción a estrategias de política real y al diseño de un discurso. Por eso la convicción según la cual la realidad social es más bien el universo de la práctica que del discurso, las políticas alternativas tienen que referirse también a la práctica social y regirse por ella, y viceversa. Por decirlo en otras palabras: También tiene que ofrecer propuestas factibles y conceptos en el ámbito del entorno cotidiano.

Por otro lado, una política relevante de fomentar la democracia consiste en la constitución de un contrapoder político frente a estructuras antidemocráticas, que quita cada vez más popularidad a estas estructuras y por lo tanto hace que se requieran cada vez más recursos para mantenerlas. Éste es el segundo factor que frecuentemente cumple una función esencial en el establecimiento de sistemas democráticos. De esta manera, la oposición política contra las asimetrías globales actuales gana continuamente importancia en el diseño de las relaciones internacionales. Por lo tanto, hay que concederle una posición adecuada en la ciencia y en la política. Pero no se tiene que quedar en el análisis de las estructuras sociales y la crítica de ideologías, sino que tendría que seguir desenvolviéndose.

No se trata de insistir empáticamente en el elemento del discurso, como suele suceder actualmente, o de producir modelos normativos en todos los matices. Los discursos no constituyen un fin absoluto, sino que son en primer lugar un medio para transportar contenidos políticos, para que éstos sigan siendo capaces de crear consensos y para que se puedan institucionalizar. Además, hay que tomar muy en serio las críticas de la teoría de la acción comunicativa y del constructivismo. La esfera pública y la comunicación también pueden expresar, legitimar y reproducir relaciones de dominio y de bienes existentes, de la misma medida en que la fuerza de las ideas puede ser neutralizada hasta obstaculizada por las ideas del poder (*véase capítulo 10*).

Por lo tanto, la crítica social tiene que abordar más las características de la dimensión actual del consenso del dominio en las relaciones internacionales, los

factores que influyen en las relaciones de poder discursivas de la comunidad (*internacional*), y el manejo del hecho de que la esfera pública ya casi exclusivamente se transmite mediante los medios de comunicación. La cuestión no es si por el momento existe o no una “hegemonía”, sino cómo funciona la hegemonía, a que niveles actúa y que fuerzas sociales y políticas la apoyan, dónde actúa de manera estable y dónde no.

Pero la crítica social y los discursos solamente requieren eficacia mediante sus agentes, es decir mediante actores sociales. Con respecto a la oposición, casi es obligatorio mencionar el movimiento antiglobalista. Parece que se está formando un nuevo movimiento social ya considerado portador de contrapropuestas sociales. Lo ponen de relieve el gran éxito de ATTAC como expresión de una socialdemocracia extraparlamentaria internacional, movimientos masivos como los de Seattle, los foros sociales internacionales en Pôrto Alegre, manifestaciones masivas críticas a la globalización en todo el mundo, etc.

Este movimiento colectivo adquiere su actual fuerza del hecho de que coincida en la definición de un término interpretado de muy diferentes formas: el término de globalización. Pero precisamente este hecho constituye también un riesgo para su futuro desarrollo. Mientras la movilización social se realice primordialmente mediante una negación de contenidos y no se tenga que llenar con opciones políticas, los defensores y los adversarios de subvenciones agrarias europeas pueden participar en la misma protesta. Pero ahora haría falta tematizar y llenar de nuevos conceptos estas contradicciones dentro del movimiento. Es la única manera de capacitar el movimiento de globalización a codiseñar la política a largo plazo, por medio de la institucionalización.

La construcción de nuevas plataformas de comunicación, cooperación y acción mediante el uso de nuevas tecnologías como el Internet podría ser incluso un método de lograr una nueva calidad en la transmisión de la política, por ejemplo mediante la mayor integración de constelaciones plurales de actores. Sin embargo, no hay que evaluar tal entrelazamiento como potencial propio, como suele suceder en la actualidad. No se trata de la encarnación de la cooperación horizontal, ya que el acceso a los nuevos medios sigue siendo muy asimétrico, ya sea debido a una falta de recursos o a la insuficiencia de conocimientos lingüísticos. Por decirlo en otras palabras: Hoy en día, no se puede prever en qué medida el movimiento antiglobalista marcará realmente las relaciones internacionales.

Las Organizaciones No Gubernamentales (*ONGs*) constituyen otro actor cada vez más presente tanto en la política internacional como en los análisis científicos. Sin lugar a dudas, numerosas *ONGs* abordan problemáticas internacionales, precisamente en el ámbito de las asimetrías Norte-Sur, de manera sumamente profesional. Ocasionalmente incluso logran iniciar discursos sobre temáticas internacionales importantes y crear presión política, como demostró la campaña de endeudamiento a finales de los años 1990. No obstante, el papel de las *ONGs* dentro

de las relaciones internacionales se tiene que evaluar de manera cautelosa. La política de las ONGS tiende más bien a la instrumentalización por los actores poderosos tradicionales que al ejercicio de influencia sobre las relaciones globales, ya que la práctica del financiamiento obliga al Norte y al Sur al consenso con las relaciones dominantes. Dado que la supervivencia de las ONGs depende de donaciones o de la caridad de organizaciones estatales o supranacionales, ninguna ONG puede permitirse articular posiciones demasiado excéntricas.

Además, existe una discrepancia notoria entre la presencia de ONGs en las relaciones internacionales y su eficacia real. Este hecho se refleja sintomáticamente en la manera en que la iniciativa de endeudamiento HIPC se inició como éxito rotundo de la sociedad civil transnacional para después perderse en el camino (véase 14.2). Si la influencia de las ONGs se comparara con la influencia de las empresas transnacionales en la política internacional, las ONGs serían prácticamente invisibles. Pero el punto más importante radica en que la mayoría de las ONGs no tiene legitimación democrática. Por consiguiente, no hay que confundir su creciente número e importancia para el sistema internacional con una democratización de este sistema (*véase capítulo 10 y 13.2*).

Es sorprendente que hasta la fecha, el actor social que otorgó una calidad especial a las relaciones internacionales con la creación del internacionalismo esté muy poco presente en los actuales debates sobre su futuro desarrollo. Estamos hablando de los movimientos obreros y sus representantes actuales, los sindicatos. En gran parte, este hecho se debe a que la mayoría de los movimientos sindicalistas sufre actualmente una inmensa discrepancia entre sus conclusiones, sus declaraciones de intención y la práctica política. Si por un lado suelen criticar a menudo las tendencias socialmente destructivas del globalismo neoliberal y de las asimetrías Norte-Sur, siguen orientando sus políticas por horizontes limitados al Estado nacional.

Aunque los recursos existentes sean suficientes, como es el caso en numerosos países de Europa Occidental, los sindicatos no ocupan sus secciones internacionales con suficiente personal. Aunque los sindicatos hasta ahora gozan de un poder de definición, no entablan debates para construir estructuras estables o una cultura política que fomente una internacionalización eficaz de las políticas social o de sindicatos, ni dentro de los sindicatos, ni mucho menos dentro de toda la sociedad. Posibles enfoques consistirían en intentos de dar más influencia a la idea de "cláusulas sociales" internacionales o de fortalecer el control de las empresas transnacionales mediante consejos empresariales transnacionales.

Otro déficit de los sindicatos reside en el hecho de que en la mayoría de los países del núcleo de la OCDE, se sigan concentrando en su clientela social original, compuesta por obreros industriales blancos y masculinos, aunque este grupo está en disminución y va perdiendo importancia política, precisamente como consecuencia de los procesos de globalización. Los representantes actuales de los asalariados no

desarrollan suficientes estrategias políticas que fomenten la movilización de una nueva clientela como desempleados, emigrantes, mujeres, jóvenes etc. La falta de creatividad de esta política y la falta de flexibilidad frente a los cambios dentro de las relaciones sociales no solamente debilita a los movimientos sindicalistas, sino que también marca las relaciones internacionales. José Saramago, Premio Nóbel portugués, expresó una vez estas negligencias de la siguiente manera (2002:58): “El sindicalismo amansado o burocratizado, o más bien lo que queda de él, es responsable de la pasividad de la sociedad frente al actual proceso de globalización, sea o no consciente de ello.”

Los ejemplos expuestos nos llevan a la siguiente conclusión: Una oposición que persiga una reducción de las asimetrías Norte-Sur y la democratización del sistema mundial mediante el ejercicio de un contrapoder, en principio tiene que tener en cuenta dos puntos. Por un lado, también en el futuro dependerá de manera decisiva de las constelaciones de poder dentro de la sociedad qué desarrollos nacionales e internacionales se impongan. El análisis y la práctica social tienen que considerar más los procesos locales y convertirlos en medida para las relaciones internacionales, en vez de flotar por el espacio global de manera ingrátida y por tanto en una imprecisión cómoda ya que no juzgable moralmente, como los defensores de la Gobernanza Global.

Por el otro lado, las interdependencias entre el análisis científico, el diseño de discursos y la práctica política en el entorno cotidiano tienen que llevar de manera convergente a la institucionalización de la política. El éxito dependerá menos de la creación de nuevas organizaciones. Un punto más relevante será la cuestión hasta qué punto los actores sociales de enfoques alternativos logren integrar nuevos contenidos en instituciones existentes y obligar a instituciones existentes a desarrollar nuevos contenidos. No existe una panacea. Se trata más bien de un juego de equilibrio dentro del cual habrá que balancear permanentemente, según las condiciones existentes. Este método también tendrá que examinar y conciliar permanentemente la relación entre la teoría y la práctica. Tener claridad antes de la unidad es igual de imposible que renunciar a una explicación teórica. La política internacional y las disciplinas científicas que están desarrollando empatía para con la reducción de las asimetrías Norte-Sur y la democratización del sistema mundial, habría que recordarles un punto esencial: La oposición es el motor de la democracia.

EL FUTURO MÁS ALLÁ DE LO ALCANZABLE

Las verdades reales son aquellas
que se pueden inventar

Karl Kraus

Al buscar respuestas, las contrapropuestas al capitalismo se siguen bloqueando por un error político, a saber el rechazo persistente de realizar estudios teóricos más profundos sobre el fenómeno del mercado. Este rechazo frecuentemente reduce las estrategias a la propagación y el reclamo de mecanismos estatales de regulación, y por tanto a políticas que a su vez han fracasado muchas veces. Este escepticismo frente al mercado descansa en un doble error. Por un lado, se sigue cultivando la dicotomía entre el Estado y el mercado, y se defiende la teoría según la cual la política estatal siempre es la instancia propicia para controlar el mercado. Sin embargo, en la retrospectiva histórica y también en la realidad se ve que la conducta del Estado ha sido y sigue siendo a veces totalmente contraria (véase 4.4).

El segundo error consiste en igualar la competencia capitalista con el mercado. Por tanto, se supone que el mero intercambio de bienes da una forma de valor a los productos de trabajo, con lo cual expresa relaciones capitalistas. No se discute que la producción universal de mercancía para los mercados sea la expresión elemental del capitalismo. Pero de este hecho se ha deducido equivocadamente que sólo la producción de mercado es la base de la sumisión de los productores al proceso capitalista de trabajo. En cambio, el concepto marxista en su análisis de la mercancía de capitalismo parte de una sociedad capitalista desarrollada, es decir que el intercambio de relaciones de valor es la expresión de mercados capitalistas totalmente desplegados, y no de mercados de por sí. Por el contrario, los bienes de intercambio y el dinero ya han existido en formaciones sociales anteriores (Braudel 1974; Polanyi 1989). El capitalismo es el primer sistema económico dentro del cual

los mercados pasaron a ser un intermediario que abarca toda la reproducción económica y social.

Es decir que en realidad, es solamente sobre la base de la producción capitalista que la mercancía se convierte en forma predominante de la distribución de trabajo y producción. Dicho de otro modo: No es el mero intercambio el que le da a la mercancía su valor de intercambio y le permite ser valorizada. Solamente recibe este valor si ha sido producida en el capitalismo y si por consiguiente se ha materializado en el valor agregado. El mercado solamente expresa este proceso. Lo que determina la estructura de los mercados, es más bien la forma específica de producción. La mera presencia de los mercados aún no nos da información sobre las relaciones de producción y poder inherentes y los diferentes intereses que se articulan y se coordinan. Por lo tanto, el problema de una teoría y una política renovadora no se plantea como alternativa entre mercado o planificación, sino como interrogativa sobre los objetivos del sistema social y económico. Por lo tanto, se trata del carácter de las constelaciones sociales de poder en los mercados y de la integración de los mercados en una sociedad. Por ende, las relaciones entre el mercado y la sociedad por una parte y las relaciones específicas de producción de un sistema existente o deseado por otra parte tendrían que analizarse prioritariamente, en vez de abordar el fenómeno del mercado de manera superficial.

15.1 REPENSAR LA DEMOCRACIA Y EL MERCADO – PARA QUE CREZCA JUNTO LO QUE JUNTO DEBE ESTAR

El desarrollo social depende en gran medida de cuestiones de distribución. En este contexto, no solamente la concentración de los ingresos es un factor relevante. En la economía, también es necesario determinar la proporción de los recursos existentes que se destina al consumo y la que se destina a la producción y la reproducción sociales, es decir a las inversiones. Dentro de una sociedad poscapitalista, tendría que ser la sociedad misma, y no la “mano invisible” del mercado, la que planea y dirija conscientemente su propio futuro. Las decisiones que determinan estructuras no pueden ser tomadas por empresas o por medio del mercado, sino que requieren un contexto social más amplio. Este contexto social solamente se puede asegurar por medio de un Estado democrático.

El primer intento de diseñar conscientemente el desarrollo social, el socialismo estatal, fracasó por su planificación. Pero de esta experiencia precisamente no hay que deducir que la gestión estatal en general no sea viable. Solamente hay que llegar a la conclusión de que no es realista que un Estado autoritario determine centralmente y directamente todas las necesidades de la sociedad. Sin embargo, el desarrollo social sigue siendo más que la suma de intereses particulares. Si se acepta la necesidad de los mercados como arenas descentralizadas de coordinación, también hay que considerar su regulación social. Para este fin, las sociedades tienen que determinar sus prioridades de desarrollo en su conjunto, mediante un proceso de formación de

opiniones. Pero precisamente no a través de una planificación universal y autoritaria. Se trata de una regulación y promoción indirecta para alcanzar metas integrales válidas en todas las esferas de la sociedad. El componente de planificación no se fija para siempre, sino que tiene que ser flexible. Sobre todo hay que integrar todos los intereses sociales mediante procesos democráticos de formación de opiniones.

De este modo, llegamos otra vez a la interrogativa de la democracia, considerada a la fecha casi imperativo universal del desarrollo social (véase capítulo 9). A menudo se olvida que la democracia también es una exigencia antigua para superar límites sistémicos del capitalismo. En la primera mitad del siglo pasado, los movimientos socialistas en el mundo entero aún no ponían en tela de juicio que la constitución de regímenes liberal-democráticos fuera solamente la primera etapa hacia una sociedad democratizada sustancialmente. Los movimientos obreros de las naciones industrializadas dieron pasos decisivos hacia la liberalización política y democracia de masas. En muchos Estados, la democracia burguesa de clases fue reemplazada por el sufragio universal, con lo cual se preparó el terreno para una democracia de masas. Además, se garantizaron los derechos de coalición y de huelga, etc.

En cambio, nunca se concluyó por completo el segundo paso, la democratización de la economía. La fórmula política estándar tan frecuentemente empleada en la actualidad, según la cual la democracia y el sistema de mercado son modelos de éxito, no tiene validez, hasta que no se deje de igualar la economía de mercado con el capitalismo. Hay que tener en cuenta que históricamente, el capitalismo surgió mucho antes que la democracia liberal. La democracia liberal data apenas del siglo XX en su interpretación occidental, basada en el pluralismo. Es decir que el capitalismo también es capaz de existir y desarrollarse sin la democracia liberal, lo cual se ha comprobado y se sigue comprobando regularmente (véase por ejemplo 2.1).

Pero como se sabe, también el primer experimento antiliberal, el socialismo estatal, se caracterizaba más bien por la falta de codeterminación democrática que por la concesión y el fomento de participación. La concepción de la sociedad dentro de este modelo sufría una contradicción fundamental. Se pretendía dar una base económica a la autodeterminación democrática mediante la socialización de los medios de producción y su gestión política. Pero esta definición de la posesión estatal como apropiación social del trabajo fundó la típica contradicción entre democracia y socialismo estatal. La nueva sociedad cedió su codeterminación a una instancia política que gozaba de poderes considerables, siguiendo el lema “cuanto más nacionalización y centralización, tanto más socialismo”.

Esta instancia, el Estado centralizado, se fue sustrayendo cada vez más al control social. Cuanto más complejas eran las economías nacionales, tanto más exigentes eran también las funciones vinculantes de gestión del Estado. El Estado socialista tenía que ampliar continuamente su omnipotencia para corresponder a sus proyectos de planificación centralizada, lo cual dentro de los regímenes de socialismo estatal finalmente llevó a la reducción de la esfera no estatal y así a la pérdida de

diferenciación social y pluralidad. Hay que tener en cuenta que una planificación estatal total reduce la participación. Las informaciones sobre preferencias, recursos y potenciales de producción están repartidas de manera descentralizada, y si se quiere alcanzar una base de información útil para la planificación central, estas informaciones tienen que ser concentradas. Por eso, se requiere una amplia transparencia social de todos los ciudadanos, que a su vez requiere la adquisición institucionalizada de información. Cuanto más progrese y cambie la sociedad, tanto mayor será la necesidad de información para una gestión central. De esta manera, las instancias de planificación obtenían un poder político que limitaba sistemáticamente las oportunidades sociales de codeterminación (véase 1.3).

Por tanto, parece que el monopolio de la propiedad estatal, la ausencia de mercados y la democracia se excluyen mutuamente. De igual manera, el capitalismo y la democracia no necesariamente se condicionan. Por eso, insistir en la democracia es el requisito de una política antiliberal. Además, ya no hay que confiar en las promesas esperanzadoras de las antiguas contrapropuestas que idealizaban una utopía social libre de conflictos. También una sociedad poscapitalista siempre tendrá que solucionar conflictos sociales. Pero estos conflictos solamente la harán crecer, gracias a su democracia, su pluralidad y la existencia de una oposición.

¿Qué objetivos importantes tendría que perseguir una regulación de mercado democráticamente legitimada? Para apoyar una continuidad anticíclica de la economía, es decir para reducir la predisposición de un proceso económico a entrar en crisis mediante la coordinación de mercado, una gestión estatal tendría que ejercer una gran influencia sobre la continuidad y las metas de las actividades de inversiones, de manera que se favorecieran racionalizaciones y modernizaciones. De este modo, se podrían alcanzar dos objetivos. Por un lado, se produciría una demanda más homogénea de bienes de producción, con lo cual se compensaría una de las razones de crisis capitalistas, la demanda cíclica de éstos. Por el otro lado, se gestionarían y acelerarían las inversiones tecnológicas. Adicionalmente, el Estado tendría que cumplir con mecanismos centralizados de gestión como una política activa del mercado laboral, el diseño de la política estructural regional etc., mecanismos que permitirían que el cambio estructural fuera a la vez económicamente racional y socialmente aceptable, evitando crisis económicas.

Además, una gestión no capitalista requiere una limitación o complementación estatal en todos los ámbitos económicos donde en principio no se pueden generar beneficios. Este principio se aplica sobre todo a servicios públicos de importancia general, como la educación, la salud y la cultura, al igual que a actividades que requieren inversiones amplias las cuales no pueden ser efectuadas por empresas singulares. Pero también se aplica a ámbitos en los cuales beneficios singulares no pueden compensar el daño que provocan en todo el sistema económico. Esta norma tendría que llevar por ejemplo a una revaloración de los recursos “gratuitos” como el aire, el agua y la tierra.

No obstante, una nueva concepción de una política alternativa tiene que ir aún más lejos, como por ejemplo los modelos del socialismo de mercado que quieren garantizar una gestión autorregulada de beneficios mediante los mercados de capital (Kornai 1986). Hay que completar semejantes enfoques teóricos con la conclusión de que solamente una economía de dinero desarrollada garantiza el pleno funcionamiento de los mercados, por lo cual tienen que desembocar en la exigencia de crear una política de dinero dentro de la cual la adquisición social de la gestión de créditos prive a los créditos de su carácter especulativo, llevándolos a vías productivas. Esto significa que la gestión social incluye tanto los mercados como una economía de dinero desarrollada. En el caso contrario, se pierde la capacidad de gestión de toda la sociedad, como nos ha enseñado el socialismo estatal, o, por el otro lado, las crisis capitalistas.

La conclusión general es la siguiente: El reto de un sistema poscapitalista consiste en dominar el mercado, en vez de dejar que domine él. El mercado solamente se puede desplegar dentro de condiciones marco establecidas, controladas socialmente y políticamente. Los desafíos resultantes para una gestión por parte de la sociedad son inmensas y requieren una institucionalización y un procedimiento que sólo puede garantizar un Estado democrático. Desde esta perspectiva, la fórmula democracia y economía de mercado se convierte en una exigencia profundamente anticapitalista.

Pero los procesos de mercado no solamente se ven influenciados por la regulación, sino también por los potenciales de poder de sus participantes. También es necesario democratizar a los actores de mercado involucrados, es decir las empresas, para incrementar estos potenciales. Si se lograra, se permitiría una ampliación cualitativa de la democracia liberal que traspasara los actuales límites sistémicos y que socializara el mercado de mayor medida.

15.2 EL CAPITALISMO VISTO DE CERCA – SUS LADOS OSCUROS A COMBATIR

Pasemos ahora al segundo rasgo característico del capitalismo, a saber sus relaciones productivas. El antagonismo entre la propiedad privada y el trabajo asalariado por un lado dinamiza enormemente el desarrollo económico, por el otro lado esta dinamización se efectúa frecuentemente a costa de los trabajadores que experimentan estas condiciones como coerciones dominadas desde fuera. Incluso en los países en los que se logró civilizar parcialmente el régimen del capitalismo, mediante la así llamada “economía social de mercado”, las modificaciones políticas por lo general se limitan a condiciones subordinadas de redistribución o al manejo de inversiones. Es decir que no se toca el centro de la dinámica capitalista, la propiedad privada y el trabajo remunerado.

Si bien los contrapoderes políticos o el Estado pueden limitar el aprovechamiento de la fuerza de trabajo por el capital, nunca lo podrán suprimir del todo. Los intentos sindicales y socialdemócratas de democratizar la economía frecuentemente llevan a

resultados decepcionantes. La redistribución de las riquezas no ha generado una participación real de las masas en las capacidades productivas, y los derechos de codeterminación dentro de las empresas pasan con cada vez más frecuencia a ser funciones de cogestión. Sin embargo, estas políticas en los países capitalistas desarrollados hasta la fecha siguen permitiendo que se alcance un equilibrio de poder entre el capital y el trabajo, aunque sea cada vez más sobre la base de un desempleo crónico.

A la vez, durante esta “civilización” del capitalismo, pasó al segundo plano concebir la relación entre la propiedad privada y el trabajo remunerado como relación social. Se reemplazó por la idea según la cual los asalariados obtuvieron derechos de codeterminación considerables con respecto a la posesión de medios de producción, gracias a la legitimación democrática del Estado y la influencia sindical, una idea que desembocó en una pérdida de la crítica del capitalismo. Por tanto, el modelo de una política renovadora tendría que volver a tratar la cuestión de la distribución de las propiedades. Actualmente, este punto constituye la línea divisoria tanto teórica como política hacia la socialdemocracia. Una de las principales características de una sociedad poscapitalista tiene que ser que los productores como sujetos entren en una relación con su trabajo que ya no esté dominado desde fuera y que de este modo permita una apropiación social de la producción. Por consiguiente, se trata de un salto cualitativo que asegure una democratización de la esfera empresarial y que convierta a los productores en propietarios directos de sus medios de producción.

¿Cómo se puede llevar a la práctica? Por el momento, la única posibilidad concebible sería democratizar la distribución de las propiedades, es decir transformarlas en propiedad cooperativa. Después de suprimir la contradicción entre trabajo y capital, un incremento de ganancias empresariales a largo plazo ya no tendría que producirse a cargo de los salarios y las condiciones laborales, como sucede en el capitalismo. Después de la definición de una propiedad a la vez colectiva e individual de los medios de producción, las ganancias registradas por las respectivas empresas ya no contrastarían, sino que corresponderían a las condiciones laborales y de vida de los productores. La competición y la innovación perderían su carácter capitalista. De este modo, el despliegue de los recursos productivos podría dinamizarse de una manera hasta ahora desconocida dentro del capitalismo. Si existiera un interés colectivo en los incrementos empresariales de productividad, se podrían aumentar las capacidades de desarrollo tecnológico, innovador y económico dentro de las empresas, fortaleciendo a la vez el consenso de los trabajadores y asegurando su futuro. Si la propiedad fuera colectiva, también los beneficios del trabajo comunitario al principio parecerían colectivos, antes de ser repartidos como logro personal en un segundo paso (Sik 1991).

De este enfoque emanan criterios totalmente nuevos de una distribución más democrática de ingresos, dentro de la cual también se considerarían otros aspectos,

a parte del rendimiento individual, por ejemplo aspectos sociales. Esto permitiría crear un clima laboral que fomentara el trabajo en equipo, la creatividad y el compromiso, aun sin el ejercicio permanente de presión. Es más: El incremento de la productividad laboral dentro de las empresas autogestionadas sería tanto la base de aumentos salariales como del refuerzo de la libertad personal. Las ganancias empresariales ya no tendrían que expresarse exclusivamente por incrementos salariales, sino que también podrían consistir en recortes del tiempo de trabajo y/o en una humanización de las condiciones laborales. Por decirlo en otras palabras: Los propios asalariados podrían elegir entre un aumento salarial o la reducción de su tiempo de trabajo. Dado que ambas opciones son atractivas, esta libertad de elección no les haría perder el interés en la eficacia de sus empresas.

Se acaba de tocar un punto central de la organización de empresas no capitalistas. La única manera de eliminar el trabajo remunerado sería otorgar a todos los implicados los mismos derechos de codeterminación sobre la propiedad. Los asalariados se convierten de receptores de sueldo que persiguen intereses unilaterales en miembros que participan en el capital y que son corresponsables del desarrollo de la empresa. Pero el modelo yugoslavo ha demostrado que para lograrlo, no es suficiente transmitir los derechos empresariales de usufructo, ya que de esta manera, los ingresos personales se siguen limitando a la relación laboral (véase 1.4). Los miembros de la empresa más bien tienen que recibir títulos de propiedad que los conviertan en poseedores de capital de las empresas. Sus cuotas propias podrían registrarse en cuentas de capital que cumplirían una función de cuenta de ahorro y que se les entregarían al abandonar la empresa. Si se incrementara el valor de la empresa, por ejemplo mediante inversiones, también aumentaría la propiedad personal de los poseedores de capital. Si deteriorara súbitamente el rendimiento de la empresa, no inmediatamente habría que reducir los salarios, sino que las pérdidas se podrían compensar parcialmente por las cuentas de capital, de manera que el riesgo restante se amortiguara financieramente.

Si una de estas empresas estuviera amenazada por la bancarota, el Estado como representante de toda la sociedad tendría que decidir si vale o no la pena apoyar temporalmente la empresa mediante subvenciones. Éste es otro punto donde se ve claramente la diferencia del capitalismo: Mientras que el capitalismo privatiza los beneficios y socializa las pérdidas, por ejemplo compensando los despidos con medidas que afectan a toda la sociedad, dentro de una perspectiva poscapitalista se socializarían tanto los beneficios como las pérdidas.

Las ciencias económicas liberales presentan diferentes argumentos para refutar el concepto de la posesión colectiva de medios de producción. Por un lado, se destacan las experiencias positivas de la propiedad privada con respecto a la eficacia empresarial. La argumentación se basa en un truco, ya que la propiedad de pequeños y medianos productores se iguala con la gran propiedad privada capitalista, caracterizándose ambos sectores por categorías positivas como iniciativa

propia privada, autoresponsabilidad, etc. Pero mientras que la forma individual de la gestión empresarial realmente puede ser fuente de creación de valores en el caso de la propiedad privada pequeña y mediana, desempeña un papel subordinado en la producción a gran escala. Son los propios productores los que realizan la producción de manera colectiva, es decir gracias a su trabajo colectivo y no gracias a una distribución privada de la propiedad, pero sin poder apropiarse de esta producción. Por consiguiente, la propiedad privada capitalista ya es una forma de producción colectiva, pero aún de forma negativa, ya que se limita a la forma de propiedad privada. Esto no significa que la propiedad privada de medios de producción y un sistema poscapitalista en principio no se puedan combinar. Lo decisivo será más bien el nivel al cual se produzca bajo esta forma de propiedad. Mientras garantice una autodeterminación de los productores y no asuma la misma posición hegemónica que ocupa dentro del capitalismo, se podría justificar formalmente. Sin embargo, tendría que comprobar que también se justifique económicamente.

El segundo argumento en contra de la propiedad colectiva radica en la observación de que las empresas cooperativas ya existentes dentro del capitalismo son poco competitivas. Sin embargo, esta situación también se podría explicar por el hecho de que las empresas autogestionadas internalizan los costos sociales de su producción, lo cual no sucede en el caso de las empresas capitalistas orientadas hacia los beneficios, y lo cual permite mayores márgenes de beneficio. Dicho de otro modo: Mientras que las empresas autogestionadas no solamente pretenden registrar altas ganancias, sino que también persiguen la humanización de las propias condiciones laborales, gracias a la participación de los productores, este enfoque se suele excluir dentro de las empresas capitalistas, donde se registran beneficios más altos a costa de un mayor aprovechamiento de la mano de obra.

Por lo tanto, una política alternativa tendría que optar por una combinación eficaz de diferentes formas de propiedad. En este contexto, se concibe la existencia de empresas estatales en ámbitos estratégicamente importantes, un sector cooperativo amplio y dominante y también un sector privado de pequeñas y medianas empresas. Una prioridad consistiría, a parte de una distribución plural de las propiedades, en el diseño de las condiciones económicas a las cuales se tendrían que someter todas las empresas, y que asegurarían efectos como la racionalidad y la rentabilidad empresariales, mediante la gestión de recursos y de la competencia de mercado y condiciones “duras” de financiamiento. El establecimiento de instrumentos fiscales y arancelarios correspondientes permitiría además apoyar recursos productivos existentes y crear nuevos.

15.3 DEL FUTURO IMPOSIBLE A LA LUCHA POR FUTUROS

Resumamos: Solamente la propiedad privada, los mercados, la economía de dinero desarrollada y el Estado autónomo posibilitaron la existencia y (re)producción del capitalismo y con él el descubrimiento de la sociedad como sociedad. Pero este

concepto integral de sociedad es la condición básica de una gestión consciente de la economía, y por lo tanto hay que mantenerlo. Por ende, para lograr dar el salto cualitativo de una sociedad capitalista a una sociedad poscapitalista, se requiere una socialización real de los medios de producción. Como comprueban las experiencias del socialismo estatal, esta socialización ya no se tiene que basar en la nacionalización, sino en un proceso descentralizado de colectivización que a la vez permita una pluralidad de formas de propiedad.

Se requiere un mecanismo que gestione de manera eficaz el uso de los recursos existentes. Para establecer este mecanismo, lo mejor es pasar por el mercado. El mercado en este contexto se concibe como campo de coordinación, capaz de combinar actividades económicas de manera eficaz, sin coerciones directas, de manera colectiva y descentralizada. Pero contrariamente a lo que nos quieren hacer creer las ciencias liberales, los mercados no poseen una dinámica de expansión y sumisión continua como elemento inherente, sino que son hechos por los seres humanos y por la sociedad. En este sentido, también se pueden manejar tanto los propios mercados como sus resultados. Para manejarlos, se requiere una instancia que los pueda manejar, actuando en el interés de toda la sociedad. Esto solamente lo garantiza un Estado democrático.

Una teoría renovadora no se debe simplificar a una fórmula abreviada como "socialismo es poder soviético" o "poscapitalismo es la distribución colectiva de propiedades". Las fórmulas simplistas siempre han llevado a errores de gestión, ya que han dejado de lado componentes esenciales del desarrollo social. Un concepto antiliberal tendría que respetar elementos centrales como el vínculo entre empresas económicas democratizadas en diferentes formas de propiedad, dándole un trato preferencial a la propiedad colectiva, y una gestión de toda la economía mediante un Estado democrático y descentralizado, al igual que una política gubernamental resultante basada en el Estado de bienestar que a la vez regulara los desarrollos del mercado mediante una gestión indirecta, el manejo de inversiones etc. y asegurara los procesos de integración social dentro de la sociedad. ¿Sobre qué base teórica se podrían continuar desarrollando estos enfoques? Hasta la fecha, no se ha logrado elaborar una teoría económica poscapitalista específica. En cambio, al esbozar contrapropuestas antiliberales, siempre se han usado elementos de las teorías económicas liberales. Ya la teoría del valor de Carlos Marx se basa en la economía clásica, sobre todo en la teoría del valor de David Ricardo. Las teorías de planificación presentadas por el socialismo estatal, en el fondo se limitan a negar las teorías liberales. Las escuelas más recientes del socialismo de mercado también se basan en una teoría neoclásica, ya que ponen el principio de la distribución de recursos escasos en el centro de la reflexión.

Actualmente, parece que el único instrumento disponible para diseñar una política económica poscapitalista es el keynesianismo. El economista británico John Maynard Keynes sentía muy poca pasión por las formas de propiedad en la

economía, es decir que sus enfoques de gestión económica se pueden aplicar fácilmente a un orden económico basado en la propiedad colectiva. A la vez, exigía una nacionalización amplia de las inversiones como único método de lograr acercarnos al pleno empleo (Keynes 1973). La exigencia central del pleno empleo no solamente contradice al funcionamiento del capitalismo. Keynes fundó un enfoque teórico – aunque estático y limitado a los Estados nacionales – que presupone una socialización de las inversiones, convirtiendo así la planificación social consciente en elemento de su teoría.

De este modo, el keynesianismo va mucho más lejos de lo que se suele comprender. No solamente es una teoría que respecta a la regulación indirecta, sino que también contiene elementos de planificación directa. Por lo tanto, valdría la pena pensar en invertir drásticamente las teorías de Keynes, dándoles la vuelta entera, para comprenderlas como elemento teórico de una teoría económica alternativa. De esta manera, la política económica keynesiana para civilizar los mercados capitalistas pasaría a ser un instrumento consciente de gestión para gestionar y diseñar los mercados poscapitalistas.

Aunque todavía no sea posible elaborar los enfoques de una teoría económica antiliberal, ya se pueden identificar claramente los objetivos que tendrá que perseguir: Reducir las desigualdades en la distribución de ingresos que estorban el equilibrio macroeconómico, evitar el desempleo masivo, tomar decisiones democráticas con respecto a la gestión de la economía nacional y de los desarrollos estructurales y tecnológicos, con especial énfasis en los problemas ecológicos y la promoción concreta de la protección del medio ambiente. Además hay que mencionar el refuerzo de la posición social de las mujeres en la economía y en la política, al igual que un sistema consistente de servicios sociales públicos que impidan la desnivelación social y la marginación de personas cuya capacidad y voluntad de rendimiento es reducida.

Este catálogo incompleto también pone de relieve que no es necesario llegar a una nueva concepción de determinados términos, actualmente relacionados con la política ortodoxa y abordados aquí por separado, como “mercado”, “Estado”, “socialismo”, “democracia”, “sociedad civil”, “descentralización” etc. Se trata más bien de llenarlos con nuevos contenidos y llevarlos a la práctica de manera variada.

El socialismo estatal fue la primera contrapropuesta antiliberal importante al capitalismo. Después de su derrumbe, ya no queda ninguna “tercera vía” más allá del capitalismo y del socialismo estatal. Parece crecer cada vez más la convicción de que los futuros dignos desde la perspectiva global se encuentran más allá de los actuales límites capitalistas. La marcha hacia estos nuevos espacios tiene que ser la última y “única vía” que se emprenda, tanto en el Norte como en el Sur, pero sobre todo de manera conjunta.

CONCLUSIONES: DEL CAMBIO DE LOS TIEMPOS A LOS TIEMPOS DE CAMBIO

Se está vislumbrando un cambio de paradigma. Pero la presencia de tiempos de cambio no permite sacar conclusiones sobre el futuro desarrollo del mundo. Ya el filósofo alemán Werner Sombart se quejaba de este hecho, al final de sus obras sobre el capitalismo moderno que abarcan varios tomos, afirmando que “predecir el futuro siempre es un asunto desagradable”. Las dificultades de tal empresa no han disminuido cien años después, en los tiempos de la “nueva miopía”. Quien a pesar de todo se atreva a dar un pronóstico, sin querer perder el realismo o entregarse a la futurología, tiene que proceder de manera sistemática. Es razonable contemplar el punto de partida del propio pronóstico, es decir en este caso el neoliberalismo, en la retrospectiva histórica, analizando a continuación sus dinámicas sociales. De este modo, será posible identificar determinantes que no sólo han marcado el neoliberalismo, sino que posiblemente también mantienen su validez más allá del sistema.

Éste fue precisamente el intento realizado en los diferentes capítulos del presente libro, mediante un análisis de las múltiples facetas que se relacionan con la política tradicional de las últimas décadas. Pero ¿cómo se pueden unir los diferentes hilos? ¿Cómo hay que entender el desarrollo histórico del neoliberalismo, el refuerzo de su legitimación y su fuerza política en su conjunto? ¿Qué lección podemos sacar?

La historia del éxito del neoliberalismo comenzó en los años 1820 en Europa, en forma de liberalismo económico. En aquel entonces, la doctrina liberal desarrollaba un afán prácticamente religioso. El liberalismo ortodoxo del laissez-faire se convertía en credo militante que se difundía como una cruzada y que influía notoriamente sobre todo en la política de los países en vías de industrialización. Sin embargo, la práctica de la política económica no estaba especialmente marcada por el principio propagado del laissez-faire. En la victoria del mercado, no era el mercado el que

triunfaba – era más bien el propio Estado el que defendía la doctrina liberal, estableciendo a partir del año 1830 en muchos países europeos sistemas administrativos para superar los desafíos presentados por el liberalismo. El acceso a los mercados libres se abrió y se mantenía abierto a través del incremento enorme de un intervencionismo centralmente organizado y controlado por el Estado.

Fue durante el apogeo del comercio internacional entre 1870 y 1913, llamado también el Golden Age, que el liberalismo registró sus mayores triunfos en el comercio exterior. La economía alcanzó un grado de internacionalización que solamente se volvió a alcanzar a finales del siglo XX. Aunque el mundo en aquel entonces efectivamente creía en el internacionalismo y la interdependencia, su política frecuentemente se seguía concentrando en el Estado nacional. El nacionalismo liberal se convertía en liberalismo nacional. Ni siquiera la masiva ola de globalización del Golden Age fue tan dorada para el paradigma liberal como se suele afirmar. La crisis agraria y la gran depresión entre 1873 y 1886 redujeron la confianza en el orden de mercado liberal, llevando a las naciones industrializadas a recurrir a intervenciones reguladoras masivas y al proteccionismo (*Bairoch 1995*).

En los años 1920, el liberalismo económico dejó atrás su primer punto culminante y empezó a perder continuamente legitimidad, debido a las consecuencias dramáticas de las crisis económicas que se estaban expandiendo. A partir de los años 1930 y 1940, las personas - y los Estados - que cuestionaban el paradigma económico liberal eran cada vez más numerosos. También la suposición liberal, según la cual las dictaduras nacionalistas tenían que sufrir automáticamente un desastre económico, resultó ser una ilusión.

El keynesianismo fue una alternativa teórica al liberalismo que fue ganando rápidamente influencia. Al final de la Segunda Guerra Mundial, el liberalismo estaba definitivamente desacreditado. Quien en 1945 o en 1950 hubiera presentado seriamente una idea sobre las herramientas universales del neoliberalismo, habría provocado la burla de los demás, o sido llevado al manicomio. El espíritu de la época en aquel entonces no concebía la idea de que el mercado pudiera tomar decisiones sociales y políticas importantes, de que el Estado voluntariamente quisiera ceder su papel en la economía nacional, de que hubiera que dar libertad absoluta a los consorcios o reducir la influencia de los sindicatos, o de que se limitaran y no se aumentaran las seguridades sociales de los ciudadanos (*Hobsbawm 2000*).

Como se sabe, a la Segunda Guerra Mundial en muchos países le siguió la fase de un auge coyuntural económico, marcado por la regulación económica, el Estado de bienestar y una nivelación social y cultural, que debilitó fuertemente las posiciones liberales. Cuando este modelo empezó a presentar los primeros síntomas de crisis a finales de los años 1960, al parecer, algunos representantes influyentes del neoliberalismo ya habían comprendido la importancia estratégica de la “lucha por las mentes” en la formulación de alternativas políticas. De este modo, se empezaron a

difundir conocimientos e información, creando una red que finalmente se convirtió en contrapeso a posiciones antiliberales, independiente de las mayorías políticas.

A más tardar a partir de los años 1980, los protagonistas del paradigma neoliberal lograron influir masivamente en la política. Hay que destacar dos razones que contribuyeron a su éxito: La existencia de aliados poderosos, y su apropiación de la hegemonía cultural en el mismo sentido que fuera definida por Antonio Gramsci: Si se pueden invadir las mentes de las personas, a esto seguirán sus corazones y sus manos. Por eso el neoliberalismo precisamente no es, como suelen manifestar sus críticos, la expresión y la práctica económica y política de una sola clase social, de un capital transnacional, una elite global de empresarios y tecnócratas etc. La victoria del neoliberalismo es más bien el resultado de una discusión entre diferentes actores sociales sobre el concepto “acertado” de la modernización social.

En este contexto, el neoliberalismo se basa en estilos de vida e ideologías sumamente divergentes de diferentes clases y entornos sociales. La propagada reducción de las jerarquías, la descentralización, flexibilización, desregulación etc. confieren hasta la fecha un carácter casi libertario a las reformas neoliberales, ya que pretenden combatir la burocracia, el clientelismo y el nepotismo, al igual que las jerarquías impenetrables. De esta manera, las mentalidades antiautoritarias y los entornos progresistas alcanzaron y siguen alcanzando una cierta compatibilidad con la política neoliberal. El derrumbe de los sistemas autoritarios del socialismo estatal también parecía dar la razón a estas interpretaciones, fortaleciendo de nuevo las ideas de la acumulación privada de bienestar, de la extensión de las posibilidades de consumo y del incremento de la libertad individual – metas que hay que alcanzar como condición de un nuevo crecimiento, mediante la “reducción del Estado” y el desataque global de las libertades del mercado. De esta manera, los elementos de las visiones socialistas, antes sumamente eficaces, se empezaron a cuestionar cada vez más.

Además, en el discurso neoliberal, la antigua ideología conservadora de la competencia se traducía en una forma moderna o modernizadora. Se empezó a propagar una nueva ética de rendimiento, que se impuso en varios sectores profesionales. Buenos tiempos para las elites, ya que su acceso privilegiado a información, recursos y sus conexiones por lo general más densas y en parte incluso transnacionales les permiten un mayor aprovechamiento de las oportunidades existentes y la apropiación de las opciones que en el fondo tendrían que estar abiertas a todos, en el sentido de la igualdad de oportunidades del paradigma liberal. En cambio, malos tiempos para los menos privilegiados, ya que ya no es la comunidad, la sociedad o el Estado el que se hace responsable del deterioro de la propia situación social. El individuo es autorresponsable, en el mejor sentido socialdarwinista, de convertirse en ganador o en perdedor de la globalización, mediante su movilidad, su rendimiento o su laboriosidad.

La doctrina de rendimiento del neoliberalismo incluso tiene una respuesta a la creciente polarización global que hoy en día se observa entre países y regiones y dentro de ellos: The winner takes it all! Las diferencias sociales se idealizan hasta convertirse supuestamente en discrepancias de éxito y rendimiento. Quien pierde hoy, ya puede ganar mañana. Esta promesa de salvación explica en gran medida la atracción que tiene el neoliberalismo también para las capas subalternas y marginadas. Les promete cada día, y en ocasiones les demuestra, que efectivamente el lavaplatos puede llegar a la crema de la sociedad.

Esta ideología hizo que la globalización neoliberal pareciera a muchas personas una obligación inevitable, un poder divino, es decir la expresión del único orden económico y social posible del cual aún disponemos. Pero el neoliberalismo no es ni una fuerza natural ni la concentración de leyes económicas impenetrables. En los presentes ensayos, se ha intentado presentarlo como lo que realmente es: un concepto social. Esta conclusión también hace perder sentido al postulado determinista del "fin de la historia". Más bien se presenta la posibilidad de percibir el cambio de paradigma que se está vislumbrando en América Latina, y de participar activamente en su diseño.

Ya estas breves reflexiones demuestran que se requiere más que nunca un análisis y una deconstrucción de las diferentes formas y constelaciones, de las ideologías, ideas, términos y palabras mediante las cuales los diferentes actores y entornos sociales son integrados en la política actual. Precisamente en este punto tiene que reanudar el análisis de la crítica social, y precisamente éste es el logro que puede, y debe, tener. Se trata de un análisis de dos puntos: Por un lado, la creciente erosión de la legitimación neoliberal permite la opción de una política secular o fundamentalista radical, conservadora hasta autoritaria, que intente ganarse las capas despreciadas y desfavorecidas, decepcionadas por el neoliberalismo, con una ideología correspondiente.

Aquí nace el terreno fértil ideológico que posiblemente un día hará escalar las actuales asimetrías en el sistema mundial, y que a su vez podría convertirse en uno de los principales campos conflictivos del siglo XXI. Para poder trabajar este problema de manera más constructiva y cooperadora posible, un análisis y una política críticos de la sociedad tienen que ampliar sus tradicionales campos de referencia, abordando en mayor medida los valores sociales como por ejemplo la identidad, nación, cultura y religión.

Por el otro lado, hay que mantener la discusión con el propio campo neoliberal. Dado que el paradigma neoliberal está perdiendo fuerza, las políticas alternativas tienen buenas oportunidades en la lucha por las palabras e ideas. Pero si una tal política quiere tener éxito, en primer lugar tiene que alcanzar fuerza y convencer a grupos y entornos sociales de sus enfoques alternativos. En este punto, efectivamente podemos aprender del neoliberalismo, ya que una fuente de su éxito

era ocupar el discurso público. Términos como mercado, Estado, desregulación, privatización, globalización etc. adquieren un sentido propio en su repertorio, y sirven a legitimar las condiciones existentes, ya que se llenan con contenidos casi religiosos. Adquieren el significado de poderes sobrenaturales, a los cuales el individuo está expuesto sin protección. No es que el individuo actúe, sino que el mercado manda.

Pero estos términos mismos no son neoliberales per se, sino que más bien carecen de contenido sin un contexto concreto. Es decir que los que emplean estos términos a un nivel general y abstracto, no solamente aceptan que adquieran un sentido neoliberal, sino que también se dejan imponer el marco de la discusión por los fundamentalistas de mercado. En este sentido, a menudo se complica la formulación de alternativas. Por lo tanto, frecuentemente se defiende lo contrario de lo que exigen los liberales, a saber más Estado y abolición del mercado, fuerte regulación en vez de deregulación, acabar con la globalización, etc.

Estas exigencias no son erróneas, sino que carecen de contenido, ya que también los términos subyacentes relacionados con el neoliberalismo carecen de contenido. Por lo tanto, el empleo de estas negaciones hace aún más difícil ser creíbles y alcanzar un consenso social para opciones alternativas. Por lo tanto, no hay que rechazar los términos de la política tradicional, sino demostrar las relaciones que están detrás y llenarlas finalmente de nuevos contenidos.

Hay que considerar que el mercado, la privatización y la globalización en principio no son antidemocráticos, injustos y asociales, al igual que el Estado de por sí tampoco es justo y compensador. La cuestión radica más bien en cómo se diseñan y regulan concretamente los mercados, cuál es la constitución del Estado y cuán democráticamente se reglan los procesos de participación en su interior, qué se privatiza, cómo y bajo qué condiciones, qué se globaliza y si se aprovechan los impulsos de la globalización.

Solamente si se contestan estas interrogativas, será posible fundar teóricamente una política renovadora y llevarla a la práctica de manera eficaz. En este contexto, la crítica social tiene que cumplir la función importante de destapar la construcción de axiomas ficticios y de identificar los momentos de determinación y las constelaciones de poderes en el cambio de paradigma que se está vislumbrando. Pero parece que las disciplinas científicas que trabajan sobre el desarrollo social no están lo suficientemente preparadas. Por una parte, el purismo teórico celebrado mayoritariamente por ellas, que muchas veces se cierra herméticamente mediante un método rígido, les permite que sean fieles a sí mismas y que siempre puedan obtener la razón. Pero de este modo ha disminuido considerablemente su valentía para dar pronósticos sobre el desarrollo de la sociedad. Así es que las ciencias sociales corren el riesgo de perder atracción y de volverse tan estériles como por ejemplo acabó por ser las ciencias sociales del socialismo estatal. Por lo tanto, hay que transmitirles la

recomendación de Albert O. Hirschman (1986) de considerar en mayor medida el “posibilitismo”.

Por otra parte, sobre todo los enfoques teóricos basados en el formalismo ignoran con demasiada frecuencia la influencia de relaciones sociales de poder y dominio, considerando de manera insuficiente las asimetrías y los mecanismos de exclusión. En su análisis, pasan por alto la relación entre la economía y la política, su dinámica de cambio y la interacción de determinantes económicas. Tanto en el análisis del sistema mundial como en la práctica política, por lo general sigue faltando un concepto del fenómeno de sociedad que considere la relación social y cultural con el hábito de los actores, que integre las interdependencias entre la política civil y la política estatal y que tome en cuenta las consecuencias de las relaciones de poder sociales y económicas para el Estado y su política exterior.

Por tanto, en la ciencia hay que reflexionar sobre un método de compensar los actuales déficit, mediante el desarrollo y la diferenciación de los métodos conocidos. Además, hay que identificar puntos de enlace entre las diferentes teorías, permitiendo nuevos accesos a los fenómenos actuales mediante una sintetización. Es decir que se trata de una pluralización teórica del análisis y de la crítica social que abarque de manera más integral que los enfoques existentes las interdependencias entre el hábito cultural y la posición social, entre el poder social y el dominio político, tanto en la política local como en la política internacional. Parece que la única manera de acercarse teóricamente a la compleja pluridimensionalidad del sistema mundial actual consiste en ampliar los enfoques metódicos y teóricos. Solamente sobre esta base, se puede pensar en síntesis teóricas, las cuales hoy en día ya casi nadie se atreve a establecer. Ésta es una respuesta que será determinante en la búsqueda de una política nueva para América Latina. De igual manera en que durante los tiempos de cambio el sistema mundial adquiera una nueva calidad, para una crítica social será necesario desarrollar simultáneamente nuevas categorías metódicas y enfoques teóricos para medirla, describirla, analizarla e interpretarla.

Sin embargo, no hay que volver a inventar la rueda. Simplemente hay que explotar terrenos y tender puentes. En la medida en que la desigualdad social se convierta en nuevo campo conflictivo internacional, las diferentes disciplinas científicas tendrán que cooperar de manera interdisciplinaria y alimentarse mutuamente. Tampoco en el siglo XXI se trata de desarrollar nuevos modelos para una política internacional. Hay que ver que las antiguas promesas sirven efectivamente de nuevas metas, tales como la promoción de la paz mundial, la justicia y la igualdad social a nivel global, la sostenibilidad ecológica y el establecimiento de sociedades democráticas.

Hoy en día, es más importante aclarar por qué no se han alcanzado estas metas, si se pueden alcanzar en el siglo XXI y cómo. La contribución del neoliberalismo para superar este desafío fue más bien contraproducente. En este sentido, la

deconstrucción pluridimensional de términos y categorías centrales del régimen contemporáneo y el análisis de su dinámica actual dan varios indicios con relación a las opciones que se presentan para una ciencia y una política innovadora para América Latina.

Se está vislumbrando un cambio de paradigma. No sería errado dar la razón a quienes afirmen que sus contornos aún son muy imprecisos, y que abarca la misma cantidad de riesgos como de posibilidades. Pero a quienes se desanimen por ello, hay que contestarles según Goethe: "Vivir en la idea significa tratar lo imposible como si fuera posible." Los tiempos de cambio no son la promesa para una vida mejor. Pero constituyen la mejor oportunidad de despedirse de lo viejo, antes de que se malogre, y crear lo nuevo, para que sea bueno.

BIBLIOGRAFÍA

Abrahamsen, Rita (2000): *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, London: Zed Books

Alexander, Nancy/ Abugre, Charles (2000): "PRSP: Whitewashing Blackmail", *Economic Justice News Online*, (3) 2, August 2000, www.50years.org/ejn/v3n2/prsp.html (01.04.03)

Altimir, Oscar (1994): "Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment", in: *CEPAL Review* 52: 7-31

Altwater, Elmar (1994): *The Debt Crisis, Ecological Destruction and National Sovereignty in the Brazilian Amazon*, in: Luis E. Aragon, Weine Karlsson, Ake Magnusson (eds), *Science, Development and Environment in Brazil: Experiences and Options for the future*, Stockholm: Institute of Latin American Studies, 26: 179-195

Alvarado Chacín, Neritza (2003): "La atención a la pobreza en Venezuela del 'Gran viraje' a la 'V República'", in: *Revista Venezolana de análisis de Coyuntura*, IX:2:111-150

Alvarez, Sonia E./ Dagnino, Evelina/ Escobar, Arturo (Hg.) (1998): *The Cultures of Politics and the Politics of Culture: Re-Visioning Social Movement in Latin America*, Boulder, CO: Westview

Anderson, Charles W. (1969): *Politics and Economic Change in Latin America. The Governing of Restless Nations*, New York: D. Van Nostrand

Arrighi, Giovanni (1994): *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*, London: Verso

Bairoch, Paul (1995): *Economics and World History – Myths and Paradox*, Chicago: University of Chicago Press

Baloyra, Enrique A./ Martz, John D. (1979): *Political Attitudes in Venezuela: Societal Cleavages and Political Opinion*, Austin: University of Texas

Baptista, Asdrúbal (2003): "Las crisis económicas del siglo XX venezolano", in: Márquet, Patricia/ Piñango, Ramón (Hg.): En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos, Caracas, Ediciones IESA: 47-68

Baptista, Asdrúbal (1997): Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta, Caracas: Ediciones IESA

Barr, Abigail (2002): "The Functional Diversity and Spillover Effects of Social Capital", in: Journal of African Economies (11) 1: 90-113

BEA [Bureau of Economic Analysis] (2000): Survey of Current Business. (80): 1, Washington: U.S. Department of Commerce

Beck, Ulrich (1999) What Is Globalization? Cambridge: Polity Press

Berger, Mark (1999): "Bringing History Back In: The Making and Unmaking of the East Asian Miracle", in: Internationale Politik und Gesellschaft 3: 237-252

Beruff, Alejandro (1997): "Las finanzas internas en Cuba", in: La economía cubana en 1996: resultados, problemas y perspectivas, Jahresheft des CEEC, Havanna: CEEC: 10-24

Bhabha, Homi K. (1994): The location of culture, London: Routledge

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2004): Decenio de Poblaciones Indígenas concluye con resultados mixtos, 10.12.2004, in: www.iadb.org/NEWS/Display/WSView.cfm?WS_Num=ws01304&Language=Spanish (03.01.2005).

BID [Banco Interamericano del Desarrollo] (2000): Development beyond economies, 2000 Report, Washington D.C.: BID

BID [Banco Interamericano del Desarrollo] (1998): Facing up to inequality in Latin America, 1998-1999 Report, Washington D.C.: IDB

BID [Banco Interamericano del Desarrollo] (1997): Informe 1997. América Latina tras una década de reformas, Washington D.C.: BID

BID/CEPAL/PNUD (1995): Informe de la Comisión Latinomaericana y del Caribe sobre el desarrollo social, Santiago de Chile: CEPAL

Bilbao, Luis (2002): Chávez y la revolución Bolivariana, Santiago de Chile: Editorial Aún Creemos en los sueños

Blanco, Carlos (1997): "La Descentralización: un proceso de transformación integral", in: PNUD (Hg.): Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, New York: PNUD: 147-168

Boeckh, Andreas (2003): "The Painful Transition of a Rentier State: Globalization and Neopopulist Regression in Venezuela", in: Barrios, Harald/ Beck, Martin/ Boeckh, Andreas, Segbers, Klaus (Hg.): Resistance to Globalization, Münster: Lit-Verlag: 142-157

Boeckh, Andreas (2002): "Die Ursachen der Entwicklungsblockaden in Lateinamerika: Einige entwicklungstheoretische Mutmaßungen", in: Leviathan (30) 4: 509-529

Boisier, Sergio (1997): Centralización y Descentralización en América Latina a mediados de los 90; en: Revista Interamericana de Planificación, Nr. 29, pág. 7-17

- Booth, David (2001): PRSP Institutionalisation Study: Final Report, Overseas Development Institute (ODI),
http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/spa/ins01.html, (04.04.03)
- Boris, Dieter (2001): Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas. Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts, Hamburg: VSA
- Borja, Jordi/ Valdés, Teresa/ Pozo, Hernán/ Morales, Eduardo (1989) (Hg.): Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina. Buenos Aires: CLASCO
- Borja, Jordi/ Castells, Manuel (1998): Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid: Taurus
- Borjas, George J. (1999): Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy, Princeton: Princeton University Press
- Borjas, George J./ Ramey, Valerie A. (1993): Foreign Competition, Market Power, and Wage Inequality: Theory and Evidence, National Bureau of Economic Research Working Papers 4556, <http://ideas.repec.org/e/pbo44.html> (05.05.03)
- Bourdieu, Pierre (1999): Contrafuegos: reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión, Barcelona: Anagrama
- Bourdieu, Pierre (1997a): Razones prácticas: sobre la teoría de la acción, Barcelona: Anagrama
- Bourdieu, Pierre (1997b): Die verborgenen Mechanismen der Macht, Hamburg: VSA
- Bourdieu, Pierre (1997c): Sobre la televisión, Barcelona: Anagrama
- Bourdieu, Pierre (1995): "Aufgaben der Soziologie in schwieriger Zeit", in: Neue Rundschau 3: 17-23
- Bourdieu, Pierre (1988): La distinción: criterio y bases sociales del gusto, Madrid: Taurus
- Bourdieu, Pierre (1984): Homo Academicus, Paris: Editions de Minuit
- Bourdieu, Pierre (1983): Los tres estados del capital. Revista sociológica (Mexico-City/MEX: Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco, 2/5
- Bourdieu, Pierre et al. (1999): La miseria del mundo, Madrid: Tres Cantos
- Bourdieu, Pierre/ Wacquant, Loic J. D. (1994): Respuestas. Por una antropología reflexiva, Mexico, Editorial Grijalbo
- Braudel, Fernand (1974): Civilización material, economía y capitalismo. Siglos XVI-XVIII, Madrid: Alianza Editorial
- Brauer, David A./ Hichock, Susan (1995): „Explaining the Growing Inequality in Wages across Skill Levels“, in: Economic Policy Review 1: 61-75
- Bretton Woods Project (2003): Open Statement on steps to democratise the World Bank and IMF, London: BWP, www.bretton-woodsproject.org.uk (01.05.03)
- Brus, Włodzimierz/ Laski, Kazimierz (1989): From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System, Gloucestershire: Clarendon Press
- (BTI) Bertelsmann Transformation Index (2006): Bertelsmann Stiftung: Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh

Burchardt, Hans-Jürgen (2003): "Fidel Castro's Heirs: Obstacles to and Perspectives on a New Political Culture in Cuba", in: Henke, Holger/ Reno, Fred (2003): *Modern Political Culture in the Caribbean*, Kingston: University of West Indies Press: 322-347

Burchardt, Hans-Jürgen (2002): "Contours of the Future: The New Social Dynamics in Cuba", in: *Latin American Perspectives*, Nr. 3: 59-76

Burchardt, Hans-Jürgen (Hg.) (2000a): *La última reforma agraria del siglo*, Caracas: Edición Nueva Sociedad

Burchardt, Hans-Jürgen (2000b): "Cuba en el nuevo milenio - ¿crisis sin fin o crisis como oportunidad de cambio?", in: *Ibero-Amerikanisches Archiv* 1-2: 3-26

Burchardt, Hans-Jürgen (1999): *Im Herbst des Patriarchen*, Stuttgart: Schmetterling-Verlag

Burchardt, Hans-Jürgen (1996): *Kuba - Der lange Abschied von einem Mythos*, Stuttgart: Schmetterling-Verlag

Burchardt, Hans-Jürgen/ Dilla, Haroldo (Hg.) (2001): *Mercados globales y gobernabilidad local: retos para la descentralización*, Caracas: Edición Nueva Sociedad

Buxton, Julia (2003): "Política económica y ascenso de Hugo Chávez al poder", in: Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.): *La política venezolana en la época de Chávez*, Caracas: Nueva Sociedad: 145-166

Cagatay, Nilüfer /Keklik, Mümtaz /Lal, Radhika /Lang, James (2000): *Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies*, SEPED Conference Paper Series 4), Genf: UNDP

Campbell, Tim/ Peterson, George/ Brakarz, José (1991): *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, LAC Regional Studies Program, Report No. 5, Washington D.C.: LAC

Canclini, Néstor García (2001): *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Buenos Aires: Paidós

Carranza Valdéz, Julio/ Urdaneta Gutierrez, Luis/ Monreal Gonzales, Pedro (1995): *Cuba - La restructuración de la economía - una propuesta para el debate*, Havana

Carvallo, Moisés (1999): "Los nuevos programas sociales: notas para un balance", in: Alvarez, Lourdes/ Del Rosario, Helia Isabel/ Robles, Jesús (Hg.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/ILDIS/Cendes, Caracas: Nueva Sociedad: 141-163

Castañeda, Jorge G. (1993): *Utopia Unarmed. The Latin American Left after the Cold War*, New York: Vintage Books

Cavarozzi, Marcelo (1993): "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", in: *Journal of Latin American Studies* (24) 3: 665-684

CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (2004): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL (2003a): Panorama Social de América Latina 2002-2003, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL (2003b): Balance preliminar de las economías, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (2002): Panorama social de América Latina 2000-2002, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (2001): Panorama social de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (2000): Panorama Social de América Latina 2001, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL (1999): Estudio económico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (1997): La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa, México: Fondo de Cultura Económica

CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (1995): Focalización y pobreza, Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL/PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2004): Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Documento Síntesis, Quito, in: www.eclac.cl/dds/noticias/noticias/5/20335/Documento_Foro_Hambre.pdf (03.01.2005).

Cerny, Philip G. (1995): "Globalization and the Changing Logic of Collective Action", in: International Organization (49) 4: 595-625

Cerutti, Mario/ Vellinga, Menno (1989): Burguesías e Industria en América Latina, Madrid: Alianza Editorial

Chambers, Robert (2001): "The World Development Report: concepts, content and a Chapter 12", in: Journal of international development (13) 3: 299-306

Cheema G. Shabbir/ Rondinelli, Dennis A. (Hg.) (1983): Decentralization and development. Policy Implementation in Developing Countries, Beverley Hills: Sage

Chomsky Noam/ W. McChesney, Robert (1998): Profit Over People: Neoliberalism & Global Order, New York: Seven Stories Press

Chossudovsky, Michel (1998): "Global Poverty in the Late 20th Century," in: Journal of International Affairs, (52) 1: 293-312

Chossudovsky, Michel (1997): The Globalisation of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms, London: Zed Books

Christian Aid (2003): Options for Democratising the World Bank and IMF, London: Christian Aid, www.christian-aid.org.uk (01.05.03)

Christian Aid (2001): Ignoring the experts: Poor people's exclusion from poverty reduction strategies, <http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0110prsp/prsp.htm> (04.04.03)

Clapham, Christopher (1996): *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge: Cambridge University Press

Collier, Ruth/ Collier, David (1991): *Shaping the Political Arena*, Princetown: Princetown University Press

Collins, Chuck/ Hartman, Chris/ Sklar, Holly (1999): *Divided Decade: Economic Disparity at the Century's Turn*, http://www.ufenet.org/press/archive/1999/Divided_Decade/divided_decade.html (01.07.03)

CONAPE (Consejo Nacional de Política Económica); Ministerio de Desarrollo Económico; UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) (2005): *Bases para la Estrategia Boliviana de Desarrollo*, enero, La Paz.

Cornia, Giovanni Andrea/ Jolly, Richard/ Stewart, Francis (1987/88): *Adjustment with a human face Vol. 1 & 2*, New York: Oxford University Press

Cox, Robert W. (1995): "Critical Political Economy", in: Hettne, Björn (Hg.): *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, London: Zed Books: 31-45

Cox, Robert W. (1987): *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press

Cox, Robert W. (1983): "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method", in: *Millennium* 12/2: 162-175

Craig, David/ Porter, Doug (2003): "Poverty Reduction Strategie Papers: A New Convergence", in: *World Development* (31) 1: 53-69

Crisp, Brian F. (2000): *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford: Stanford University Press

Cunill Grau, Nuria (1999): "¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación", in: *Nueva Sociedad* 160: 101-117

DAC (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, Paris: OECD

Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and Its Crisis*, New Haven/London: Yale University Press

Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven/London: Yale University Press

Dash, Mike (2001): *Tulipomania*. Barcelona: Editorial Casiopea

D'Elia, Yolanda (Hg.) (2002): *Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de la política pública por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad*, Caracas: MSDS/GTZ

Delgado Blanco, Andy/ Gómez Calcaño, Luis (2001): "Concepción de la ciudadanía social en las Constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999", in: *Cuadernos del Cendes*, 46:73-100

De Mattos, Carlos A. (1989): "La descentralización una nueva panacea para impulsar el desarrollo local", in: Cuadernos del CLAEH 51: 57-75

Diamond, Larry/ Linz, Juan J./ Lipset, Seymour Martin (1995): Politics in Developing Countries: Comparing Experiences With Democracy, Boulder: Lynne Rienner

Dilla, Haroldo/ Kaufman, Michael (1997): Community Power and Grassroots Democracy. The Transformation of Social Life, London

Dominguez, Jorge I./ Kinney Giraldo, Jeanne (1996): „Conclusion: Parties, Institutions and Market reforms in Constructing Democracies“, in: Lowenthal, Abraham/

Dominguez, Jorge I. (Hg.): Constructing democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s, Baltimore: Johns Hopkins

Drainville, André C. (1992): International Political Economy in the Age of Open Marxism, Working paper No. 27, Amsterdam: International Studies

EGS (Escuela de Gerencia Social) (2003): Equidad y educación en Venezuela: breve caracterización del esquema escolar, Boletín Social 1, Caracas: ESG

El Diario (05.10.2004): Política neoliberal crea 800 mil nuevos pobres en Bolivia. Datos del INE revelan, in:

www.cedib.org/pcedib/?module=displaystory&story_id=14506&format=html
<http://www.cedib.org/pcedib/?module=displaystory&story_id=14506&format=html>
(29.11.2004).

Ellner, Steve (2003): "Tendencias recientes en el movimiento laboral venezolano: autonomía vs. Control político", in: Revista Venezolana De Economía y Ciencias Sociales, 9/3: 157-178

Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (2003): "Perspectivas democrática y no democrática del movimiento chavista", in: Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.): La política venezolana en la época de Chávez, Caracas: Nueva Sociedad: 273-287

Elsenhans, Hartmut (2000): "Globalization in a Labourist Keynesian Approach", in: Journal of Social Studies 89: 1-66

Elson, Diane/ Cagatay, Nilüfer (2000): "The Social Content of Macroeconomic Policies", in: World Development (28) 7: 1347-1364

Enquete Kommission/ Deutscher Bundestag (Hg.) (2002): Globalisierung der Weltwirtschaft, Opladen: Leske + Budrich

Eurodad (2000): Poverty Reduction Strategies: What have we learned so far?, http://www1.worldbank.org/prsp/newsletter/Nov_2000/PP1100/Eurodad_PRSP_lessons_learned_9_00.doc (10.04.03)

Evans, Peter B. (1996): "El Estado como Problema y como Solucion", in: Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales (35) 140: 529-562

Evans, Peter B. (1995): Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations, Princeton: Princeton University Press

Evans, Peter/ Rueschemeyer, Dietrich/ Skocpol, Theda (Hg.) (1985): Bringing the State Back In, Cambridge: Cambridge University Press

Faist, Thomas (2000): *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford: Clarendon

Fleury, Sonia (1999): "Reforma del estado en América Latina: ¿Hacia donde?", in: *Nueva Sociedad* 160: 58-80

Fox, Jonathan (1994): "Latin America's emerging local politics", in: *Journal of Democracy* (5) 2: 105-116

Francés, Antonio (2003): "La senda perdida del desarrollo económico", in: Márquet, Patricia/ Piñango, Ramón (Hg.): *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*, Caracas, Ediciones IESA: 96-112

Franco, Rolando (1996): "Social policy paradigms in Latin America", in: *CEPAL Review* 58: 9-23

Franco, Rolando (1992): *Nuevas orientaciones de la política social en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile: ILPES

Freedom House (2004): *Freedom in the World. Venezuela*, www.freedomhouse.org (5.5.04)

French, Hilary (2000): *Vanishing Borders. Protecting the Planet in the Age of Globalization*, New York: W.W. Norton Company

Friedman, Thomas L. (1999): *The Lexus and the Olive Tree*, New York: Straus & Groux

Fuhr, Harald (1995): *Decentralization Policies: Expenditure and Revenue Assignment Options – Is there Any Best Practice? What Can We Recommended?* World Bank Research Paper, Washington D.C.: World Bank

Fujita, Masahisa/ Krugman, Paul / Venables, Anthony J. (1999): *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge: MIT Press

Galtung, Johan (1975): *Essays in peace research*, Copenhagen: Christian Ejlertsen

Garretón, Manuel A. (1994): *La faz sumergida del Iceberg: Estudios sobre la Transformación Cultural*, Santiago de Chile: CESOC/ LOM

George, Susan (2004): *Another world is possible if -*, London: Verso

Germani, Gino (1962): *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires: Edición Paidós

Gilbert, Christopher L./ Vines, David (Hg.) (2000): *The World Bank – Structure and Policies*, Cambridge: Cambridge University Press

Gill, Stephen (1990): *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press

Gill, Stephen (1995): "Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990s", in: Hettne, Björn (Hg.): *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, London: Zed Books: 67-99

Glade, William (1998): "The State in Retreat in the Economy", in: Vellinga, Menno (Hg.): *The changing role of the state in Latin America*, Boulder: Westview: 93-114

Glade, William (1991): *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco: ICS Press

Glaessner, Philip/ Woo Lee, Kye/ Sant'Anna, Anna Maria/ de St. Antoine, Jacques (1994): *Poverty alleviation and social investment funds: The Latin American experience*, World Bank Discussion Paper 261: Washington, D.C.: World Bank

Globalissues.org (2003): *Global Issues That Affect Everyone- The Causes of Poverty*, <http://www.globalissues.org/TradeRelated/Poverty.asp> (10.04.03)

Gómez, Irey/ Alarcón, Luis (2003): "Los nudos de la política social venezolana de 1989 a 2001", in: *Revista Venezolana De Economía y Ciencias Sociales*, 9/2: 13-35

Goodman, Margaret/ Morley, Samuel A./ Siri, Gabriel/ Zuckerman, Elaine (1997): *Social Investment Funds in Latin America. Past Performance and Future Role*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.: IDB

Graham, Carol (1994): *Safety Nets, Politics and the Poor. Transitions to Market Economy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution

Gramsci, Antonio (1975): *Cartas Desde La Carcel*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo

Group of Lisboa (1996): *Limits to Competition*. Cambridge: The MIT Press

Guarda, Gian Carlo (1990): "A new direction in World Bank urban lending to Latin American countries", in: *Review of Urban and Regional Studies* 2: 115-124

Guéhenno, Jean Marie (1995): *El Fin De La Democracia*. Barcelona: Ediciones Paidós Iberica S.A.

Gummet, Philip (Hg.) (1996): *Globalization and Public Policy*, Cheltenham: Elgar
Haggard, Stephan/ Kaufman, Robert R. (1995): *The Political Economy of democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press

Hagopian, France (1996): "Traditional Power structures and Democratic Governance in Latin America", in: Domínguez, Jorge I./ Lowenthal, Abraham F. (Hg.): *Constructing democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore: Johns Hopkins: 64-86

Hardt, Michael/ Negri, Antonio (2002): *Imperio*. Buenos Aires: Paidós Argentina

Harwich, Nikita (2003): "Un héroe para todas las causas: Bolívar en la historiografía", in: *Iberoamericana* 3/10: 7-22

Harvey, David (1996): *Justice, Nature & Geography of Difference*, Oxford: Blackwell

Hein, Wolfgang (2001): *Global Governance and the Evolution of a New Role of International and Economic Institutions for Sub-Saharan Africa*, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut

Held, David (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitical Governance*, Cambridge: Polity Press

Held, David/ McGrew, Anthony (Hg.) (2000): *The Global Transformation Reader*, Cambridge: Cambridge University Press

Hernández, Aymara (2001): "La nueva dinámica en Cuba: ¿descentralización o recentralización?", in: Burchardt, Hans-Jürgen/ Dilla, Haroldo (Hg.): Mercados globales y desarrollo local: Retos para la descentralización en América Latina y el Caribe, Caracas: Nueva Sociedad: 97-112

Heritage Foundation (2004): Economic Freedom Index 2004,
<http://cf.heritage.org/index2004test/country2.cfm?id=Venezuela> (5.5.04)

Herzer, Hilda/ Pérez, Pedro (1991): "Municipal government and popular participation in Latin America", in: Environment and Urbanization (3) 1: 79-95

Hicks, Norman/ Wodon, Quentin (2001): "Protección social para los pobres en América Latina", in: Revista de la CEPAL 73: 95-116

Hidalgo Trenado, Manuel (2002): "Liderazgo, reforma económica y cambio político en Venezuela", 1989-1991, in: Ramos Jiménez (Hg.): La transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez, Merida: Centro de Investigaciones de Política Comparada: 77-129

Hildyard, Nicholas (1998): The World Bank and the State – A recipe for Change?, London: Bretton Woods Project,
<http://www.brettonwoodsproject.org/topic/governance/wbs/pdf.html> (04.04.03)

Hirschman, Albert O. (1986): "Notes an Consolidating Democracy in Latin America", in: ders.: Rival Views of Market Society an Other Recent Essays, New York: Viking/Elizabeth Sifton Books: 176-182

Hobsbawm, Eric (2000): Historia del Siglo XX, 1914-1991. Barcelona: Editorial Critica

Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München: Beck

Hoffman, John (1984): The Gramscian Challenge. Coercion and Consent in Marxist Political Theory, Oxford: Basil Blackwell

Huber, Evelyne (1996): "Options for social policy in Latin America: Neoliberal versus social democratic models", in: Esping-Andersen, G_sta (Hg.): Welfare States in Transition, London: Sage: 141-191

Huntington, Samuel P. (1996): The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, New York: Simon & Schuster

Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave, Norman/ London: University of Oklahoma Press

IMD [International Institute for Management Development] (2003): IMD World competitiveness yearbook 2003, Lausanne: International Institute for Management Development.

IMF (International Monetary Fund) (2003): World economic outlook April 2003: growth and institutions, Washington, D.C.: International Monetary Fund

IMF (International Monetary Fund) (2002): International Financial Statistics, Washington, D.C.: January 2002: IMF

Jessop, Bob (Hg.) (2001): Regulation Theory and the Crisis of Capitalism, Aldershot: Edward Elgar

Juhn, Chinhui/ Murphy, Kevin M. (1995): "Inequality in Labor Market Outcomes: Contrasting the 1980s and Earlier Decades", in: Economic Policy Review 1: 26-32

Kaldor, Mary (2001): "New Types of Conflict", in: Ruth, Stanley (Hg.): Gewalt und Konflikte in einer globalisierten Welt, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 24-50

Kapur, Devesh/ Lewis, John P./ Webb, Richard (1997): The World Bank: Its first half Century, Volume 1, Washington: World Bank

Karl, Terry Lynn (1987): "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", in: Latin American Research Review, 22/1: 63-94

Keynes, John Maynard (1973): The general theory of employment, interest, and money. London: Macmillan

Klarén, Peter (1996): "Lost promise: Explaining Latin American Underdevelopment", in: Camp, Roderic Ai (Hg.): Democracy in Latin America. Patterns and Cycles, Wilmington: Jaguar Books: 3-33

Knoke, Irene/ Morazan, Pedro (2002): "PRSP: Beyond the Theory – Practical Experiences and Positions of Involved Civil Society Organisations", Brot für die Welt, Mai 2002, http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/suedwind_prsp_review.pdf (10.04.03)

Kornai, Janus (1986): "The Hungarian Reform Process: Visions, Hopes and Reality", in: The Journal of Economic Literature 24: 1687-1737

Kothari, Uma (2001): "Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development", in: Cooke, Bill/ Kothari, Uma (Hg.): Participation – The new Tyranny?, London: Zed Books: 139-152

Krischke, Paolo J. (2000): "Problems in the Study of Democratization in Latin America. Regime Analysis vs. Cultural Studies", in: International Sociology (15) 1: 107-125

Krueger, Anne O. (2002): A new approach To Sovereign Debt Restructuring, Washington D.C.: IMF, www.imf.org/external/pubs/ft/exrp//sdrm/eng (4.1.03)

Kuczynski, Pedro-Pablo/ Williamson, John (Hg.) (2003): After Washington consensus: restarting growth and reform in Latin America, Washington: Institute for International Economics

La Razón (16.12.2004): Miles de nativos escapan de la pobreza de Potosí, in: www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia24147.asp (16.12.2004).

La Razón (19.12.2005): Evo hace historia y llega a la Presidencia por mayoría, in: www.la-razón.com/plantillas/imprimir.asp?C=247&id=231052 (19.12.2005).

La Razón (19.12.2005): Reich advierte peligros con Evo en la Presidencia, in: www.la-razón.com/plantillas/imprimir.asp?C=247&id=231121 (19.12.2005).

Leftwich, Adrian (1993): "States of Underdevelopment. The Third World State in Theoretical Perspective", in: Journal of Theoretical Politics (6) 1: 55-74

- Leys, Colin (1996): *The Rise and Fall of Development Theory*, Nairobi: EAEP
- Linz, Juan/ Stephan, Alfred C. (1996): *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University
- Litvack, Jennie/ Ahmad, Junaid/ Bird, Richard M. (1998): *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank, Sector Studies Series, Washington D.C.: World Bank
- López Maya, Margarita (2003): "Hugo Chávez Frías: su movimiento y presidencia", in: Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.): *La política venezolana en la época de Chávez*, Caracas: Nueva Sociedad: 97-120
- López Maya, Margarita (1999): "La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo)", in: López Maya, Margarita (Hg.): *Lucha popular, democracia, neoliberalismo. Protesta popular en América Latina en los años de ajuste*, Caracas: Nueva Sociedad: 211-235
- Lora, Eduardo (2001): *Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it*, Washington, D.C.: IDB
- Love, Joseph L. (1980): "Raúl Prebisch and the Origins of the Doctrine of Unequal Exchange", in: *Latin American Research Review* (15) 3: 45-72
- Lowndes, Vivien (1992): "Decentralization: The potentials and the pitfalls", in: *Local Government Policy Making* (18) 4: 53-63
- Lynn Karl, Terry (1996): "Dilemmas of Democratization in Latin America", in: Camp, Roderic Ai (Hg.): *Democracy in Latin America: Patterns and cycles*, Wilmington: Jaguar Books: 21-46
- Maddison, Angus (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: OECD
- Maddison, Angus (1995): *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, Paris: OECD
- Mandel, Ernest (1995): *Long waves of capitalist development: a Marxist interpretation*, London: Verso
- Mann, Michael (1997): "Has Globalization Ended the Rise and Rise of Nation-state?" in: *Review of International Political Economy* (4) 3: 472-496
- Marien, Nele (2003): *El neoliberalismo en Bolivia: Adiós al pequeño productor*, in: *Identidad* Número 5, invierno 2003, in: www.cipca.org.bo/documentos/Adiós%20al%20pequeño%20productor.doc (3.12.2004).
- Marquetti Nodarse, Hiram (1998): "La economía del dólar: balance y perspectivas", in: *Temas* 11: 51-62
- Marris, Robin (1999): *Ending Poverty*. London: Thames & Hudson
- Marshall, Alison/ Woodroffe, Jessica (2001): *Policies to Roll-back the State and Privatise? Poverty Reduction Strategy Papers Investigated*. WIDER Discussion

Paper No. 2001/120, November 2001,

<http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-120.pdf> (10.04.03)

Marshall, Don D. (1996): "Understanding Late-Twentieth-Century Capitalism: Reassessing the Globalization Theme", in: *Government and Opposition* (31) 2: 193-215

Maxwell, Simon (2001): "Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete: the treatment of redistribution in the new 'new poverty agenda'", in: *Journal of international development* (13) 3: 331-341

Maxwell, Simon (1999): *The Meaning and Measurement of Poverty*, ODI, 3. February 1999 <http://www.odi.org.uk/publications/briefing/pov3.html> (15.04.03)

McGee, Rosemary/ Levene, Josh/ Hughes, Alexandra (2002): *Assessing participation in poverty reduction strategy papers: a desk-based synthesis of experience in sub-Saharan Africa*. IDS Research Report 52, Februar 2002, <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/rr/Rr52.pdf> (10.04.03)

Méndez Cegarra, Absalón (2003): "El zigzagueante camino de la reforma securista en Venezuela", in: *Revista Venezolana De Economía y Ciencias Sociales*, 9/3: 145-156

Mesa-Lago, Carmelo (2002): *Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, Socialista o Mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*, Caracas: Nueva Sociedad

Mesa-Lago, Carmelo (1996): "La sociedad social y la pobreza en Cuba", in: CIEDLA (Hg.): *La sociedad social en America Latina: seis experiencias diferentes*, Buenos Aires: CIEDLA

Mesa-Lago, Carmelo (1994): *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder: Rienner

Mesa-Lago, Carmelo (Hg) (1985): *The Crisis of Social Security and Health Care. Latin American Experiences*, Pittsburgh: Center for Latin American Studies

Messner, Dirk (1999): *La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización*, en: *Nueva Sociedad*, 163:71-91

Milanovic, Branko (1999): *True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone*, Policy Research Working paper 2244, Development Research Group World Bank November 1999, <http://poverty.worldbank.org/library/view/12628/> (15.04.03)

Mommer, Bernard (2003): "Petróleo subversivo", in: Ellner, Steve/ Hellinger, Daniel (Hg.): *La política venezolana en la época de Chávez*, Caracas: Nueva Sociedad: 167-185

Mkandawire, Thandika/ Rodriguez, Virginia (2000): *Globalization and Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies*, Occasional Paper 10, Genf: UNRISD

Moore, David B. (1995): "Development Discourse as Hegemony: Towards an Ideological History – 1945-1995", in:

Moore, David B./ Schmitz, Gerald J. (Hg.): Debating Development Discourse: Institutional and Popular Perspectives, Basingstoke, Hampshire: Macmillan: 1-53

Moore, Mick (2001): "Empowerment at last?", in: Journal of International Development (13) 3: 321-329

Morazón, Pedro (2003): Deuda externa? Nueva crisis, ¿nuevas soluciones?, Occasional Papers, Friedrich-Ebert-Stiftung, Buenos Aires

Morley, Samuel (1995): Poverty and Inequality in Latin America. The Impact of Adjustment and Recovery in the 90s, Baltimore: John Hopkins University Press

Morse, Richard M. (1992): "Claims of Political Tradition", in: Wiarda, Howard J. (Hg.): Politics and Social Change in Latin America, Boulder: Westview Press

MPD (Ministerio de Planificación y Desarrollo) (2001): Programa Económico 2001, Caracas: RBV

MSDS (Ministerio de Salud y Desarrollo Social) (2002): Plan Estratégico Social 2001-2007, Caracas: RBV

Mujica, Norbis (2002): "Estado y Políticas Sociales en Venezuela ¿La Quinta República o regreso al pasado?," in: Revista Venezolana de Gerencia, 7/18: 237-266

Munck, Geraldo (1996): Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization, Working Paper 228, Kellogg Institute

MVR (Movimiento Quinta República) (1998): Una Revolución Democrática. La propuesta de Hugo Chávez para Transformar a Venezuela, Caracas: MVR

Naím, Moises (2001): "The Real Story Behind Venezuela's Woes", in: Journal of Democracy 12:2: 17-32

Nickson, R. Andrew (1995): Local Government in Latin America, Boulder: Lynne Rienner Publishers

North, Douglass C. (2000): "The New Institutional Economics and Third World Development", in: Harris, John/ Hunter, Janet/ Lewis, Colin M. (Hg.): The New Institutional Economics and Third World Development, London and New York: Routledge: 17-26

O'Donnell, Guillermo (1999a): "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", in: Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, Notre Dame: University of Notre Dame: 133-157

O'Donnell, Guillermo (1999b): "Horizontal Accountability and New Polyarchies", in: Schedler, Andreas/ Diamond, Larry/ Plattner, Mark (Hg.): The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Boulder und London: Lynne Rienner: 29-51

O'Donnell, Guillermo (1998a): "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections", in: Tokman, Victor E./ O'Donnell, Guillermo: Issues and new Challenges Poverty and Inequality in Latin America. Issues and new Challenges, Notre Dame: University of Notre Dame: 49-71

O'Donnell, Guillermo (1998b): Polyarchies and the (un)Rule of Law in Latin America, Paper of LASA Congress, Chicago

O'Donnell, Guillermo (1994): "Delegative Democracy", in: Journal of Democracy 1: 55-67

O'Donnell, Guillermo (1993): "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-communist Countries", in: World Development 21/8: 1355-1370

O'Donnell, Guillermo (1982): El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis, Buenos Aires: Edición de Belgrano

O'Donnell, Guillermo (1979a): Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics, Berkeley: University of California

O'Donnell, Guillermo (1979b): "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy", in: Collier (Hg.): The New Authoritarianism in Latin America, Princeton: Princeton University Press: 285-318

O'Donnell, Guillermo (1973): Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics, Berkeley: University of California

O'Donnell, Guillermo/ Schmitter, Philippe (1986): Transitions from authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Regimes, Baltimore: Johns Hopkins Press

Ocampo, José Antonio (1999): "La reforma financiera internacional: una agenda ampliada", in: Revista de la CEPAL 69: 7-31

Ocampo, José Antonio (1998a): "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina", CEPAL-Review 65:7-14

Ocampo, José Antonio (1998b): "Beyond the Washington Consensus: an ECLAC perspective", in: CEPAL-Review 66: 7-28

Ocampo, José Antonio/ Zamagni, Stefano/ French-Davis, Ricardo (2000) (Hg.): Financial globalization and the emerging economies, Santiago de Chile: CEPAL

OIT [Organización Internacional del Trabajo] (2001): Panorama Laboral 2001, Lima: ILO

ONE [Oficina Nacional de Estadísticas] (1998): Anuario estadístico de Cuba 1996, Havana: ONE

Oszlak, Oscar (1999): "De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado", in: Nueva Sociedad 160: 81-100

Oxfam (2002): "The Great Trade Robbery", in: Oxfam International News Release, April 2002, www.oxfam.org.uk/whatnew/press/maketradeair.htm (01.04.03)

Oxfam (2001): Are PRSPs working? Oxfam's contribution to the World Bank/IMF. PRSP review process, London: Oxfam

Oxfam (2000): Growth with equity is good for the poor, Oxfam, <http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/equity/equity00.htm> (10.04.03)

Oxhorn, Philip/ Starr, Pamela K. (1999): Markets and Democracy in Latin America: conflict or convergence?, London: Lynne Rienner Publishers

Parker, Dick (2003): "Representa Chávez una alternativa al neoliberalismo?", in: *Revista Venezolana De Economía y Ciencias Sociales*, 9/3: 83-110

Parra, Matilde/ Lacruz, Tito (2003): *Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los multihogares de cuidado diario*, Arbeitspapier, Caracas: Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (CISOR),

http://www.acuerdosocial.com/resources%5Cdownload%5Ccdt_62.pdf (3.5.04)

PCC (1992): IV. Congreso del Partido Comunista de Cuba. Discursos y documentos, Havana: PCC

Peres Arenas, José Antonio (2003): *Profundizar el Proceso de Participación Popular y Descentralización*, in: *Temas en la Crisis: Participación Popular y Descentralización*, Número 64 - XII, La Paz, p. 14-18.

Piñango, Ramón (1999): "La política social en las últimas décadas", in: Alvarez, Lourdes/ Del Rosario, Helia Isabel/ Robles, Jesús (Hg.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/ILDIS/Cendes, Caracas: Nueva Sociedad: 115-122

Plattner, Marc F. (1998): "Liberalism and Democracy: Can't have One Without the Other", in: *Foreign Affairs* (77) 2: 171-180

Polanyi, Karl (1989): *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, Madrid : Ediciones de La Piquet

Portes, Alejandro/ Hoffmann, Kelly (2003): *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal*, CEPAL-Arbeitspapier, Santiago de Chile: CEPAL

RBV (República Bolivariana de Venezuela) (2001): *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación*, Caracas: RBV

Pries, Ludger (Hg.) (2001): *New Transnational Social Spaces: International Migration and Transnational Companies in the Early Twenty-first Century*, London: Routledge

PROVEA (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos) (2003): *Todos los derechos para todos. Informe 2002-2003*, Caracas: PROVEA

Przeworski, Adam/ Alvarez, Michael/ Cheibub, José Antonio/ Limongi, Fernando (1996): "What makes democracies endure?", in: *Journal of Democracy* (7) 1: 39-55

Rea Campos, Oscar (2004): *10 Años de Participación Popular - Balance de la Experiencia Boliviana - Logros y Fallos de una Democratización desde Arriba, una Mirada desde los Empobrecidos*, Dezember, La Paz, unveröffentlichtes Manuskript.

Restrepo Botero, Darío (1992): *Descentralización y neoliberalismo. Balance de un proceso*, Bogotá: Fondo Editorial CEIR-Realidad Municipal

Riutort, Matías (2001): "La causas de la pobreza en Venezuela", in: *Pobreza: Un Mal Posible de Superar*, Vol. 2, Caracas: UCAB: 29-39

Roberts, Kenneth M. (2002): "Social Inequalities Without Class Cleavage en Latin America's Neoliberal Era", in: *Studies in Comparative International Development*, 36/4: 3-33

Robertson, Roland (1995): Globalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity, in: Featherstone, Mike/ Lash, Scott/ Robertson, Roland (Hg.): Global Modernities, London: Sage: 25-44

Rodrik, Dani (2002): After Neoliberalism, What?, Vortragsmanuskript der Tagung Alternatives to Neoliberalism in Washington, Mai 2002, <http://www.new-rules.org/Docs/afterneolib/rodrik.pdf> (10.7.03)

Rodrik, Dani (1999a): The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work, Washington D.C.: ODC

Rodrik, Dani (1999b): Has globalization gone too far? Washington, DC: Inst. for International Economics

Rondinelli, Dennis A. et al. (1983): Decentralization in Development Countries, World Bank Staff Working Papers, No. 581, Washington D.C.: World Bank

Rondinelli, Dennis A./ McCullough, James S./ Johnson, Ronald W (1989): "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework", in: Development and Change (20) 1: 57-87

Rostow, Walt Whitman (1960): The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge: Cambridge University Press

Rotberg, Robert I. (2002): The New Nature of Nation-State Failure, in: The Washington Quarterly, p. 85-96.

Samoff, Joel (1990): "Decentralization: The Politics of Interventionism", in: Development and Change (21) 3: 513-530

Saramago, José (2002): "Die Glocken der Gerechtigkeit", in: Jung, Ruth (Hg.): ATTAC: Sand im Getriebe, Hamburg: Nautilus: 53-61

Sassen, Saskia (Hg.) (2002): Global Networks/Linked Cities, New York, London: Routledge

Sassen, Saskia (1994): Cities in a World Economy, Thousand Oaks: Pine Forge Press

Sassen, Saskia (1991): The Global City. New York, London, Tokyo, Princeton: Princeton University Press

Schedler, Andreas (1999): "Conceptualizing Accountability", in: Schedler, Andreas/ Diamond, Larry/ Plattner, Mark (Hg.): The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Boulder und London: Lynne Rienner

Schedler, Andreas (1998): "What is democratic consolidation?" in: Journal of Democracy (9) 2: 91-107

Schedler, Andreas/ Diamond, Larry/ Plattner, Marc F. (Hg.) (1999): The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Boulder und London: Lynne Rienner

Schmitter, Philippe C. (1999): "The Limits of Horizontal Accountability", in: Schedler, Andreas/ Diamond, Larry/ Plattner, Mark (Hg.): The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Boulder und London: Lynne Rienner

Schneider, Ben Ross (1991): *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brasil*, Pittsburg: Pittsburgh University Press

Scholte, Jan Aart (2000): *Globalization. A critical introduccion*, Houndmill, London: Macmillan

Schumpeter, Joseph (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper and Row

Siebert, Horst (1999): *The World Economy*, London: Routledge

Silva Michelena, Héctor (1999): "La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa", in: Alvarez, Lourdes/ Del Rosario, Helia Isabel/ Robles, Jesús (Hg.): *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/ILDIS/Cendes, Caracas: Nueva Sociedad: 85-114

Santos, Miguel Ángel (2003): "El rompecabezas macroeconómico: ¿qué sabemos, qué no sabemos y qué podemos hacer?", in: Márquet, Patricia/ Piñango, Ramón (Hg.): *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*, Caracas, Ediciones IESA: 69-95

Sik, Ota (1991): *Socialism today?: the changing meaning of socialism*, London: Macmillan

Siri, Gabriel (1996): "Social investment funds in Latin America", in: *CEPAL Review* 59: 73-82

Slater, David (1990): "Debating Decentralization – A Reply to Rondinelli", in: *Development and Chance* (21) 3: 501-512

Smith, Brian C. (1996): "Sustainable Local Democracy", in: *Public Administration and Development* 16: 163-178

Smith, Brian C. (1985): *Decentralization – the territorial Dimension of the State*, London: Allen & Unwin

Smith, Peter H. (1998): "The Rise and Fall of the Developmental State in Latin America", in: Vellinga; Menno (Hg.): *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder: Westview Press: 51-74

Smith, William/ Acuña, Carlos/ Gammarra, Eduardo (1994): *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, New Brunswick: Transaction Publications

Solimano, Andrés (2005): *Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales*, in: *Revista de la CEPAL* 87, Diciembre 2005, pág. 45-60.

Sombart, Werner (1967): *Luxury & Capitalism*. Ann Arbor: University of Michigan Press

Stark, Jeffrey (1998): "Globalization and Democracy in Latin America", in: Stark, Jeffrey/ Agüero, Felipe (Hg.): *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Coral Gables: North-South Center Press

Stiglitz, Joseph E. (2003): *El malestar en la globalización*. Miami: Santillana USA Publishing Company

Stiglitz, Joseph E. (2000): "Introduction", in: Gilbert, Christopher L./ Vines, David (Hg.): The World Bank – Structure and Policies, Cambridge: Cambridge University Press: 1-9

Stiglitz, Joseph (1998a): More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. Helsinki: UNU/WIDER

Stiglitz, Joseph (1998b): Towards a New Paradigm for Development, Genf: UNCTAD, <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/prebisch98.pdf> (04.04.03)

Stone, Diane (2001): "The 'Policy Research' Knowledge Elite and Global Policy Processes", in: Josselin, Daphné/ Wallace, William (Hg.): Non-State Actors in World Politics, New York: Palgrave: 113-132

Strange, Susan (1986): Casino Capitalism, Oxford: Blackwell

Sunkel, Osvaldo (1993) (Hg.): Development from within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America, London: Lynne Rienner Publishers

Tangri, Roger (1999): The Politics of Patronage in Africa – Parastatals, Privatization and Private Enterprise, Oxford: Africa World Press

Therborns, Göran (2000): "Globalizations: Dimensions, Historical Waves, Regional Effects, Normative Governarve", in: International Sociology (15) 2: 151-179

Thomson, John (1995): "Participatory Approaches in Government Bureaucracies: Facilitating the Process of Institutional Change", in: World Development 9: 1521-1554

Togores, Viviana (2000): "Cuba: Los efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los años noventa", in: Revista De Ciencias Sociales 8: 106-142

Torres, Raymond (2000): Towards a Socially Sustainable World Economy. An Analysis of the Social Pillars of Globalization, Genf: ILO

Touraine, Alain (1993): "Latin America: From Populism to Social Democracy", in: Vellinga, Menno (Hg.): Social Democracy in Latin America: Prospects for Change, Boulder: Westview Press: 297-309

Transparency International (2004): Transparency International Corruption Perceptions, www.transparency.org (5.5.04)

UN (2002): First United Nations Decade for the Eradication of Poverty, <http://www.un.org/esa/socdev/poverty/poverty.htm>, (04.04.03)

UN (1994): United Nations World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace, New York: United Nations

UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development] (2002): Economic Development in Africa – From Adjustment to Poverty Reduction: What is new?. New York/Genf, September 2002, <http://www.unctad.org/en/docs/pogdsafricad2.en.pdf> (10.04.03)

UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development] (2000): World Investment Report 2000, New York: UNCTAD

UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development] (1996): World Investment Report. Investment, Trade and International Policy Arrangements. Genf: UNCTAD

UNCTAD [United Nations Conference on Trade and Development] (1993): Handbook of international trade and development statistics, New York: UNCTAD

UNDP [United Nations Development Programme] (2004): Human Development Report 2004, New York: Oxford University Press

UNDP [United Nations Development Programme] (2003): Human Development Report 2003, New York: Oxford University Press

UNDP [United Nations Development Programme] (2002): Human Development Report 2002, New York: Oxford University Press

UNDP [United Nations Development Programme] (2001): Human Development Report 2001, New York: Oxford University Press

UNDP [United Nations Development Programme] (1998): Human Development Report 1998, New York: Oxford University Press

UNDP [United Nations Development Programme] (1997): Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe, New York: PNUD

Urioste Fernández de Córdova, Miguel (2003): Descentralización Municipal con Participación Popular: Un Salto Histórico, in: Temas en la Crisis: Participación Popular y Descentralización, Número 64 - XII, La Paz, p. 7-10.

Pijl van der, Kees (1995): "The Second Glorious Revolution: Globalizing Elites and Historical Change". in: Hettne, Björn (Hg.): International Political Economy. Understanding Global Disorder, London: Zed Books: 100-128

Van Cott, Donna Lee (2003): From Exclusion to Inclusion: Bolivia's 2002 Elections, in: Journal of Latin American Studies, 35, 4 (November), p. 751-776.

Valenzuela Fernández, Rodrigo (2004): Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia, Series CEPAL, Número 83, in: www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/14479/P14479.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt (03.01.2005).

Varga, Eugen (1982): The decline of capitalism;: The economics of a period of the decline of capitalism after stabilisation. London: Communist Party of Great Britain

Vázquez Barquero, Antonio (2000): Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual, Santiago de Chile: CEPAL/ GTZ

Vellinga, Menno (1998): "The Changing Role of the State in Latin America", in: Vellinga, Menno (Hg.): The Changing Role of the State in Latin America, Boulder: Westview Press: 1-26

Vermehren; Andrea; Serrano-Berthet, Rodrigo (2005): A Future for Social Investment Funds?; in Lateinamerika Analysen Nr. 10, Februar 2005, Hamburg, S. 93-117.

Vila Planes, Enrique (2003): "La Economía social en el proyecto bolivariano: ideas controversiales", in: Revista Venezolana De Economía y Ciencias Sociales, 9/3: 111-143

Vivian, Jessica (1995): Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries, Genf: UNRISD

Wade, Robert (2001): "Global inequality", in: Economist Nr. 28, April 2001: 79-82

Walden, Bello (2002): Deglobalization: New Ideas for Running the World's Economy, London: Zed Books

Wallerstein, Immanuel (1999): The End of the World as We Know It. Social Science for the Twenty-First Century. Minneapolis: University of Minneapolis Press

Wallerstein, Immanuel (1998): Utopistics: Or Historical Choices of the Twenty-First Century. New York: The New Press

Wallerstein, Immanuel (1989): The Modern World System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World Economy, 1730-1840, New York: Academic Press

Wallerstein, Immanuel (1980): The Modern World-System II. Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy 1600-1750, New York: Academic Press

Wallerstein, Immanuel (1974): The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century, New York: Academic Press

Weber, Max (1996): Economía y Sociedad. San Diego, CA: DF/ México: Fondo de Cultura Económica

Weber, Max (1959): Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik. Hrsg. von Johannes Winckelmann, Stuttgart: Kröner

Werlin, Herbert (1989): "The Community: Master o Client – A Review of the Literature", in: Public Administration and Development (9) 4: 251-261

Weyland, Kurt (1999): "Populism in the age of neo-liberalism", in: Conniff, Michael L. (Hg.): Populism in Latin America, London: University of Alabama Press: 172-190

White, Howard (2001): "National and international redistribution as tools for poverty reduction.", in: Journal of international development (13) 3: 343-351

Whitehead, Lawrence (1994): "State Organization in Latin America since 1930", in: Bethell, Leslie (Hg.): The Cambridge History of Latin America, Vol VI, New York: Cambridge University Press: 3-95

Whitehead, Lawrence (1992): "The Alternatives to `Liberal Democracy`", in: Held, David (Hg.): Prospects for Democracy. North, South, East and West, Political Studies 40, Oxford: Polity: 312-329

Whitehead, Lawrence (1991): "The imposition of democracy", in: Lowenthal, Abraham (Hg.): Exporting Democracy: The United States and Latin America, Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 216-241

Wiarda, Howard J. (1998): "Historical Determinants of the Latin American State", in: Vellinga, Menno (Hg.): The changing role of the state in Latin America, Boulder: Westview: 27-49

Wiarda, Howard J. (1981): Corporatism and National Development in Latin America, Boulder: Westview Press

Widderich, Sönke (2002): Die sozialen Auswirkungen des kubanischen Transformationsprozesses, Kiel: Geographisches Institut

Williamson, John (Hg.) (1990): Latin American Economic Adjustment: How much Has Happened?, Washington: Institute for International Economics

Willis Eliza/ Garman, Christopher da C.B./ Haggard, Stephan (1999): "The Politics of decentralization in Latin America", in: Latin American Research Review (34) 1: 7-56

Wolfensohn, James D. (1999): A Proposal for a Comprehensive Development Framework,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20072890~menuPK:140147~pagePK:139301~piPK:139306~theSitePK:140576,00.html> (04.04.03)

World Bank (2003): Sustainable development in a dynamic world. World development report 2003, New York: Oxford University Press.

World Bank (2001a): World Development Report 2002: Building Institutions for Markets, Oxford: University Press

World Bank (2001b): PRSP Sourcebook - Participation, <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/particip/orgpart.htm> (04.04.03)

World Bank (2000a): World Development Report 2000/ 2001: Attacking Poverty, Oxford: University Press

World Bank (2000b): Global Development Finance. Country and summary data, Washington D.C.

World Bank (1997): World Development Report 1997: The State in a Changing World, Oxford: University Press

World Bank (1994): The World Bank and Participation, Operations Policy Department, Washington D.C.: World Bank

World Economic Forum [WEF] (2003): The global competitiveness report 2002-2003, New York: Oxford University Press

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	5
HISTORIA E HISTORIAS	
INTENTOS DE LA POLÍTICA ANTILIBERAL:	10
EL FRACASO NECESARIO DEL SOCIALISMO ESTATAL	
150 AÑOS DE DESARROLLO:	26
LOS CAMINOS DE AMÉRICA LATINA HACIA EL NEOLIBERALISMO	
PRESENCIA Y PRESENTES	
GLOBALIZACIÓN:	60
¿LAS SOMBRAS DE UN FANTASMA?	
PIERRE BOURDIEU Y LA MISERIA DE LA GLOBALIZACIÓN	84
GLOBALIZACIÓN Y POBREZA:	97
EL PROBLEMA EMPÍRICO DE LA MISERIA HUMANA	
EL ESTADO DEL ESTADO:	105
PERIFERIA, DESARROLLISMO Y FAILING STATE	
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA:	124
LA EVOLUCIÓN DE UNA PROMESA	
DEMOCRACIA EN LOS TIEMPOS DE CAMBIO -	139
IMPRECISIONES Y HORIZONTES DE UN DEBATE	
LA SOCIEDAD CIVIL:	150
¿PORTADORA DE ESPERANZAS O RESPALDO PARA FLEMÁTICOS?	

FUTURO Y UTOPIÍA

LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA EN VENEZUELA:	162
¿ALTERNATIVA AL NEOLIBERALISMO?	
EL “POST-WASHINGTON-CONSENSUS”:	188
DEL NEOLIBERALISMO AL LIBERALISMO SOCIAL	
TIEMPOS DE CAMBIO:	210
REPENSAR LA POLÍTICA INTERNACIONAL	
EL FUTURO MÁS ALLÁ DE LO ALCANZABLE	230
CONCLUSIONES:	240
DEL CAMBIO DE LOS TIEMPOS A	
LOS TIEMPOS DE CAMBIO	
BIBLIOGRAFÍA	247

América Latina está en movimiento. Frente al frágil desarrollo económico de la región, ya son pocos los que ponen en duda el fracaso del neoliberalismo: pues, lo que más ha crecido durante las últimas décadas no han sido las economías nacionales, sino sobre todo la dependencia del mercado mundial, la pobreza y la desigualdad social. Y para muchos, la última década de la esperanza se ha convertido en una década de desesperanza. Desde hace unos años, también el mapa político de América Latina está cambiando susceptiblemente: cada vez son más los gobiernos, partidos y movimientos sociales que exigen un cambio de paradigma económico y político, dando nuevamente prioridad a la justicia social, al incremento de la participación y al desarrollo local. Sin embargo, hasta ahora, estas nuevas ideas y prácticas todavía han sido poco concretas, divergentes y opuestas, frecuentemente difusas y hasta confusas. Ello es razón suficiente para reflexionar a más profundidad sobre políticas innovadoras más allá del neoliberalismo, más allá del los "tiempos de cambio".

Este libro retoma tal desafío y en vez de recetar nuevas panaceas, empieza con un inventario histórico y sobrio. En él se explican y examinan términos que solían ocupar y monopolizar la política de antes, términos que ahora hay que llenar con nuevos contenidos. Algunos de ellos se refieren a los temas más importantes de nuestro futuro: globalización, Estado, democracia, sociedad civil, descentralización, pobreza y justicia social, y relaciones entre el Norte rico y el Sur pobre. Se trata de problemas y soluciones entre ayer y mañana, entre desarrollos probables y alternativas posibles. Pero no se ofrecen respuestas simplistas, y tampoco se pretende convencer de un paradigma único. Se trata más bien de estimular discusiones y debates, indispensables para encontrar alternativas prometedoras para el futuro. Hoy en día, las perspectivas de América Latina ya no se encuentran fuera del continente. Han sido demasiadas las ocasiones en las que los conceptos y estrategias de otros han llevado al fracaso. Por ende, lo más importante ahora es aprender de las experiencias y errores, fortalezas y debilidades propios, en vez de volver a seguir a las propuestas ajenas. Por lo tanto, el trasfondo de las reflexiones aquí presentadas siempre es América Latina. Debido a esto se proporcionan respuestas claras a la pregunta si la política de Cuba o la Revolución bolivariana de Venezuela contiene elementos de un modelo para el futuro que pueda indicar un camino a seguir. Los nuevos "tiempos de cambio" brindan múltiples oportunidades de acción, pero al mismo tiempo requieren conocimientos sobre las realidad y las opciones existentes. Este libro ayuda a desarrollar una posición propia en la creciente complejidad de nuestros tiempos. Invita a participar de manera activa y competente en la creación de una política innovadora de la región y a la vez a reinventar América Latina.

ISBN 96890-84-02-X



9 789689 084020