

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

GOBERNABILIDAD EN LA GLOBALIZACIÓN.

CONCEPCIONES Y PROCESOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Darío Salinas Figueredo(*)

Los fenómenos asociados a la globalización se han convertido en un referente casi obligado de la política contemporánea. Sin embargo, asistimos a una tendencia en la cual se problematiza escasamente el tipo de globalización que se instaló entre nosotros. Si esto es una insuficiencia, su reconocimiento puede ser importante para explorar algunas implicaciones no tan evidentes en los procesos políticos y que bajo las preocupaciones por la gobernabilidad predominan en la región. Dentro de este planteo, el trabajo indaga las invocaciones ideológicas de la globalización, algunos rasgos de la transición en el sistema mundial, los posicionamientos en la política latinoamericana y, por último, el significado de las señales que sugieren problemas relativos a la gobernabilidad en América Latina

Acerca del Poder Global

Drásticas son las transformaciones ocurridas tanto en el *orden mundial* como en la región latinoamericana. Aunque claramente situadas en el escenario de un sistema reconstituido, su dinámica no parece terminar de completar la tarea de *ajustar cuentas* con el pasado económico e institucional. Un proceso social de tal envergadura no podría sino incidir también en la política y en las concepciones e invocaciones concomitantes. No en vano se ha hablado de un *nuevo orden mundial*. Ese nuevo orden tiene conexiones explicativas con la reconstitución del capitalismo y con causas vinculadas al derrumbe del *socialismo real*. Ese nuevo orden va de la mano con el fin de ese maniqueo y amenazador mundo bipolar y con la reconstitución de las coordenadas del poder político. Entonces, conviene preguntarse cómo ha venido influyendo esta nueva situación en los procesos que caracterizan la realidad latinoamericana y cuáles son los posicionamientos políticos más relevantes surgidos desde las esferas gubernamentales.

Comencemos por destacar que la atmósfera de distensión mundial que, se suponía, acompañaría el fin del *bipolarismo* no logró mostrarle sus beneficios a América Latina. La desaparición del conflicto este-oeste no ha modificado la antigua confrontación norte-sur. Y que esa antigua confrontación prosiga en la actualidad prácticamente sin contrapesos tras la desaparición del eje transversal este-oeste, constituye un dato crucial para el análisis de Latinoamérica.

En tal contexto, la hipótesis de que la *periferia* -es decir, el sur- es hoy más vulnerable que en el pasado -y probablemente América Latina lo sea aún más- no resulta exagerada. Más vulnerable en su relación histórica y estructuralmente desigual con los países altamente desarrollados, especialmente Estados Unidos, que disponen de mayor poderío económico, político, comunicacional y militar, en tanto se encuentran liberados de sus tensionantes relaciones con el otrora *bloque socialista*. Las secuelas de una *década perdida para el desarrollo*, la de los '80, la desigual e inconsistente dinámica de recuperación económica en los '90 y el lento y frágil avance de los procesos de transición a la democracia contribuyen a acentuar esta vulnerabilidad, especialmente en el terreno donde el ejercicio de la soberanía adquiere importancia. En el actual esquema sobre el que descansa el ordenamiento del sistema económico-político internacional, la cuota de soberanía ejercida se restringe y, a su turno, incide en las modalidades que asumen las estructuras políticas internas de decisión (Salinas, 1994).

Por otra parte, conviene recordar, que muchos llegaron pensar que la extinción del socialismo favorecería las condiciones políticas requeridas para fortalecer la capacidad de decisión de América Latina, en tanto nuestros conflictos sociales y las legítimas demandas de autodeterminación ya no aparecerían acotadas ideológicamente por el esquema de la confrontación entre capitalismo y socialismo. No hay que olvidar que esta confrontación ha sido una recurrente razón esgrimida por la política del Norte, en los hechos durante casi 50 años, para justificar distintas modalidades de intervención en los asuntos internos de América Latina y el Caribe.

Si todo esto es así, lo lógico sería que ya no existiesen forzadas construcciones que pudieran movilizarse para pretextar, como antes ocurría, aquellas lesivas formas políticas de intromisión bajo el supuesto de la *amenaza del comunismo*, o simplemente el *peligro externo*. Sin embargo, en tanto continúa la relación de confrontación norte-sur continua y proliferan tensiones y conflictos en diversas zonas del mundo en los cuales la propia índole de la política norteamericana constituye un factor de importancia

decisiva, se produce correlativamente todo un realineamiento en el paralelogramo de fuerzas, en cuya configuración sobresale el uso de la violencia, la amenaza de la fuerza, la falta de concertación en política internacional y la dudosa eficacia de sistemas internacionales heredados del período de la *Guerra Fría*.

La hipótesis de un proceso post-Guerra Fría encaminado a conformar una estructura de poder policéntrica (Baró, 1997: 01) y en el que exista un juego de relativo equilibrio de fuerzas entre Estados Unidos, Japón y la Unión Europea -con la gravitación de Alemania en ésta- es sugerente, pero no parece enteramente plausible. La invasión de Estados Unidos a Panamá -tras el retiro de las tropas del ejército soviético de Afganistán-, su inamovible política de encono hacia Cuba, la guerra del Golfo Pérsico -con su pretensión de dominar absolutamente la región petrolera del Medio Oriente- y el bombardeo a Serbia decidido por la OTAN son hechos muy contundentes que pautan el comportamiento de una potencia. Lejos de una política que acate el principio de equilibrio, la concertación y el apego a los compromisos internacionales, sobresale la disposición de una potencia que, al actuar sin contrapesos, se siente capaz de imponer unilateralmente su visión del mundo.

En una mirada autorreflexiva, pero que no se aleja de las preocupaciones de la seguridad norteamericana, quien fuera Director de Asuntos Latinoamericanos y del Caribe en el Consejo de Seguridad Nacional se pregunta: *¿qué tan permanente son los cambios que han puesto fin a la Guerra Fría?* (Pastor, 1995:238). Rescatamos algunas ideas centrales esgrimidas por Pastor: el nudo gordiano de la seguridad norteamericana en la época posterior a la Guerra Fría está vinculado a la inestabilidad, la intervención y el flujo masivo de refugiados, así como al narcotráfico y al terrorismo. A su pregunta de cómo resolver estos problemas y salirse de lo que metafóricamente llama *el remolino*, formula una respuesta importante: renunciar a la intervención unilateral y encabezar el establecimiento de un nuevo sistema para la defensa colectiva de la democracia.

A contrapelo de la prudencia y la sensatez, se puede constatar que -no obstante el fin de la Guerra Fría- en la política del Norte prevalecen las concepciones unilaterales y belicistas. Por sobre algunos razonables posicionamientos, ha prevalecido la negativa norteamericana de hacer sentir su peso sobre Israel en el conflicto con los palestinos. Su oposición al Protocolo de Kioto para acuerdos ambientales sobre calentamiento global. El anuncio de terminar unilateralmente con el tratado de misiles antibalísticos. El haberse sustraído de los esfuerzos encaminados a controlar las armas biológicas y a limitar la proliferación nuclear.

La Competencia Desigual y las Invocaciones de la Globalización

Cuando se plantea -tal como ha venido ocurriendo- la importancia de asumir la globalización, conviene hacerlo poniendo la preocupación en las dimensiones reales de América Latina y en el rumbo del sistema económico mundial. Un requerimiento analítico básico sugiere la importancia de distinguir dos niveles: uno vinculado con las transformaciones reales que se advierten a partir de ciertos indicadores económicos y políticos; el otro, referido a las construcciones ideológicas cuyas invocaciones acompañan a las transformaciones. Sin desconocer al primero, aquí enfatizaremos el segundo.

Por diversas razones históricas, que no vienen al caso reeditar, siempre fue difícil construir y proyectar una mirada propia desde América Latina. Este punto de partida supera hoy a una simple premisa. Porque en estos tiempos las construcciones ideológicas tienden a aparecer como si pertenecieran al espacio *natural* del sentido común, como si *lo que es bueno para una de las partes sea también bueno para el todo* (Galeano, 1977).

Esto concierne a las preocupaciones que comprometen las formas de entender los fenómenos sociales de nuestro tiempo. Es aquí donde la aparente convicción que el término globalización acarrea debiera provocar, al menos, el beneficio de la duda, teniendo en cuenta ciertos datos generales referidos a algunos aspectos fundamentales de la región. *Una amenaza es la posibilidad de quedar deslumbrados por los reformadores mundiales (del mercado)* (Beck, 1998:163).

La percepción del sociólogo alemán es consistente. En el llamado *nuevo orden económico internacional*, más bien prevalecen el desorden por doquier, la incertidumbre y una competencia despiadada. Difícil sería no reconocer el dinámico juego de tensiones y disputas, tanto en el terreno de la producción como de la distribución, comercialización y especulación -principalmente entre las economías desarrolladas-; así como el de los grandes capitales y bloques económicos que dinamizan los mercados. En tal perspectiva, no tiene cabida cualquier indicio de establecer relaciones vinculadas con la idea política de la cooperación.

El discurso casi apocalíptico que alude al término de un pasado y anuncia una *nueva civilización* es parte del ropaje que en este período viste al proceso de reestructuración del sistema capitalista a nivel mundial (Wallerstein, 1999). La plataforma de globalización financiera tuvo en el *Consenso de Washington*, la denominación requerida. No importa la forja del consenso. El consenso es una categoría que goza del prestigio suficiente como para que se la ponga en tela de juicio. Debido precisamente a estos complejos trucajes, conviene no pasar por alto las invocaciones de la globalización.

Significa entonces que estamos ante una dimensión no secundaria de la realidad actual. Porque lo que ha venido ocurriendo en nombre de la globalización se nos presenta como un hecho inexorable¹; tanto que todas las decisiones parecen deberse a este fenómeno que ha adquirido carta de ciudadanía universal y frente al cual, aparentemente, no existen otras posibilidades. Como si se tratara de la única dinámica posible, resulta casi impensable que pudiera existir otro ángulo de observación diferente para el análisis. Y puesto que el fenómeno en cuestión no admite -en teoría- otra lectura alterna, sólo quedan los caminos conducentes a una especie de *acoplamiento adaptativo* o *de rápida integración* para no quedar fuera o rezagado. Dentro de este esquema, su desenvolvimiento apela al desarrollo² de *campo de oportunidades*, aunque nunca queda explicitado el sujeto destinatario o los intereses que habrían de beneficiarse. En tal perspectiva, cualquier cuestionamiento a la globalización se expone a aparecer como

una posición fuera de la historia.

Sin embargo, por sobre tales visiones conviene dimensionar su proyección desde algunas características que tipifican a la región. Los datos disponibles al iniciar la década pasada señalan que América Latina contaba con el 9% de la población mundial, generaba no más del 8% del producto global, participaba con el 4% del comercio internacional, controlaba sólo el 1.5% de las exportaciones de bienes de capital y realizaba apenas el 1.3% del gasto mundial en investigación y desarrollo. Estos registros son parte de ese mar de fondo que constituye la realidad regional, cuyas estructuras y tendencias no se han modificado. La traducción política de estas dimensiones manifiesta que América Latina es marginal en la dinámica del sistema internacional y que son menores sus posibilidades de influir políticamente en las decisiones mundiales³.

De ser válido el razonamiento anterior, habrían otros indicadores que apuntan en la misma dirección y que sirven para redimensionar el significado de los discursos sobre la integración al mercado mundial. En 1950 América Latina originaba el 12.4% de las exportaciones mundiales; en 1960, el 7.7%; en 1970, el 5.5%; en 1980, el 5.4% y al inicio de la década de 1990 sólo el 4.2%⁴. Esta tendencia no se ha alterado al finalizar la década recién pasada (CEPAL, 2000).

Hay otro dato que suele estar ausente en los asuntos de la globalización: la brecha que separa a los países ricos de los países pobres es mayor que en el pasado. Los países desarrollados, según informa el PNUD, concentran cerca del 79% del PIB mundial. Los llamados en vías de desarrollo, en cambio, que albergan a casi el 80% de la población, generan sólo el 21% del producto mundial. Según el Banco Mundial, el ingreso promedio de los veinte países más ricos es 37 veces mayor al de las veinte naciones más pobres⁵.

Estos registros pueden ser importantes para evitar omisiones cuyo trasfondo tiene que ver con un desenvolvimiento que destaca las grandes desigualdades como problema a dilucidar, y que requieren de otros análisis y propuestas más consistentes para pensar en políticas plausibles. Entonces, el énfasis debe ponerse en una discusión más cuidadosa, frente a la oferta de las visiones predominantes que se inclinan por proyectar una pretendida igualdad de oportunidades para países, regiones y personas.

A modo de ejemplo, vale transcribir el fragmento de un artículo que manifiesta preocupaciones semejantes a las que venimos exponiendo: *entre 1989 y 1996, el número de poseedores de más de mil millones de dólares pasó de 157 a 447, y el patrimonio de los 10 con mayores fortunas llegó a 133 mil millones de dólares, o sea, es 1.5 veces mayor que el ingreso nacional de los 48 países menos avanzados. Los bienes del mexicano más acomodado ascendieron en 1995 a 6 mil 600 millones de dólares, o sea, al equivalente del ingreso acumulado de 17 millones de sus conciudadanos más pobres* (Gresh, 1997:1).

En cualquier caso, parece fuera de toda duda que la globalización requiere una mayor discusión. Hasta el Banco Mundial comenzó a matizar su noción de globalización. De una visión inicial centrada fundamentalmente en el concepto de oportunidades, pasó a una más reciente formulada como una ecuación en la que las oportunidades resultantes tienen también sus riesgos. Así lo afirma Joseph Stiglitz en el *Informe sobre desarrollo mundial, 1999-2000: en el umbral del siglo XXI* del Banco Mundial, cuando escribe:

*La globalización es como una ola gigantesca, que puede arrastrar naciones a su paso o hacerlas avanzar*⁶.

Pero más allá de las apreciaciones, quedan algunos hechos. Una cosa es aceptar que los fenómenos involucrados en la globalización entrañan profundas transformaciones y otra muy diferente es alimentar falsas expectativas. En este sentido, una mirada latinoamericana sugiere que la globalización no es para todos. En esta globalización hay quienes pierden y quienes ganan. Hay una guerra de dimensión económica, comercial y financiera no declarada, cruel (para muchos) y sórdida bajo las formas de una competencia desigual.

La Transición de un Sistema

Más allá del ropaje ideológico bajo el cual se presente la actualidad, cabe preguntarnos cuál es la articulación de los grandes intereses que ha dinamizando el desenvolvimiento de la economía mundial.

El hecho, no muy complicado de enfocar dada la antigüedad de la idea, es que el actual desarrollo del capitalismo, en tanto sistema, va conformando un *mercado global* donde los capitales, el trabajo y todas las mercancías deben circular libremente, sin mayores obstáculos regulatorios.

Entre la clásica anticipación marxista y la actual realidad del sistema capitalista, no podría afirmarse que exista una total identidad; pues sabemos que la historia no se repite al pie de la letra. Sin embargo, puede hipotetizarse que la perspectiva de aquella interpretación ilumina bastante los rasgos y las tendencias fundamentales del actual proceso. Si esta consideración tiene validez teórica para pensar en el fenómeno de la globalización, tendremos que admitir que no estamos ante un fenómeno tan nuevo ni tan inmutable. Este salto en la reestructuración del sistema supone -antes que nada- la globalización de los mercados, lo cual -a su vez- requiere transformar profundamente la relación capital-trabajo. Así, lo que se encuentra en proceso de globalización es el sistema capitalista (Ianni, 1998).

Además, si se mira esta realidad desde el ámbito de sus requerimientos -a veces muy parecidos a la voracidad (*competir con agresividad, asegurar rentabilidad a corto plazo, eliminar la ineficiencia*)-, puede encontrarse el móvil del sistema, es decir, la

obtención de la máxima plusvalía que garantice su tasa de retorno en el menor tiempo. Es claro que en esto hay que considerar el costo (o la contraparte) que conlleva el nivel de desarrollo alcanzado y que se vincula con el permanente problema de la crisis, uno de cuyos puntos resulta crucial en tanto se relaciona con la propia reproducción del sistema.

Las referencias conocidas ayudan a situar la crisis de la deuda como un momento en el que se puede identificar la modificación en la trayectoria del sistema. De allí, el proceso de transición en el propio sistema tuvo consecuencias que, en términos de procesos económicos y políticos, pueden caracterizarse como el paso desde una economía capitalista de desarrollo hacia adentro a la constitución de otro modelo capitalista que -por razones de entendimiento- podríamos denominar de desarrollo *hacia afuera*; es decir, de economías abiertas. Si lo que se ha venido conformando es como se piensa, significa que estamos ante el desarrollo de un capitalismo distinto, sometido a una crecientemente aguda y sistemática exigencia de competitividad en los mercados internacionales.

Lo que queda al margen de cualquier conjetura teórica son los lazos cada vez más estrechos entre nuestra economía parcialmente moderna y las economías del mundo como rasgo inequívoco de este período. Y no precisamente en términos de una relación de interdependencia.

La apariencia de que *todos dependen de todos* esconde las asimetrías de un tipo de relación norte-sur que no sólo se mantiene sino que se ha profundizado. Un ejemplo importante es que la incidencia de las crisis no golpea a todos por igual, sino que su costo se transfiere a los eslabones débiles de la cadena de globalización; es decir, a América Latina y, desde luego, a todas aquellas latitudes donde se localizan los países *en vías de desarrollo* o *economías emergentes*. A nuestro juicio, la siguiente cita sirve para pensar en esta línea argumental: *Las décadas de los '80 y de los '90 han estado marcadas por la hegemonía indiscutible del capital financiero. La libre circulación internacional de los capitales sin controles ni restricciones constituye el motor de la mundialización. La globalización de los mercados financieros corresponde a una privatización y una desregulación del sistema financiero internacional que se desarrolló sobre una base principalmente especulativa. Los movimientos de los capitales internacionales se autonomizaron de las variables reales de la economía mundial. Estos movimientos (...) se realizan fuera de toda forma de regulación o de control de parte de las autoridades monetarias nacionales o supranacionales, y limitan la autonomía de las políticas económicas de los países aumentando el riesgo sistémico de crisis* (Rimez, 1996:37).

La cita aporta importantes elementos para pensar que no es precisamente del mundo de la gran producción, sino del mundo de la especulación de quien deriva la dinámica exacta en la que se puede examinar la articulación de los grandes intereses que dan sentido al desenvolvimiento de la economía mundial. Conviene reconsiderar el modelo en cuanto a su propia eficiencia, en tanto lo que está en cuestión son los criterios que hacen depender la economía a de los movimientos en las tasas de interés, del valor de las acciones en las bolsas y del tipo de cambio.

Si esto es así, cabrían -principalmente- dos derivaciones que conviene apuntar. En primer lugar, la globalización de los mercados, con su capacidad para mover capitales a partir del descontrol (o política de *desregulación* convertida en criterio para otorgar certificado de buena conducta económica a la gestión gubernamental), profundiza las condiciones de inestabilidad financiera, con la consecuente amenaza de desencadenar señales de crisis en el sistema. En segundo lugar -y relacionado con lo anterior-, la amenaza convertida en hecho a través de una secuencia de *turbulencias* -según la denominación en boga- hace referencia a un verdadero comportamiento de regularidad.

En línea con los señalamientos anteriores, hay momentos de verificación que no podrían soslayarse: la crisis de la deuda externa en 1982 con las consecuencias ya conocidas en la economía de América Latina, el crack de la bolsa de 1987, la caída de la bolsa japonesa en 1992, la crisis financiera de México en 1994 y, para indicar la más reciente, la crisis bursátil asiática ocurrida al filo de la cuarta semana de octubre de 1997. Las repercusiones de la crisis se trasladan a la región y redimensionan sus incertidumbres al finalizar los '90 en términos de un escenario recesivo (CEPAL, 2000).

Muy pronto, esta última sacudida cíclica incidió en los países de *menor desarrollo* relativo, como de inmediato quedó de manifiesto en la reunión del Grupo de los Quince (G-15)⁷. América Latina es considerada como la región que más sensiblemente recibió el impacto negativo del fenómeno, siendo probablemente la economía brasileña un buen ejemplo de ello: en menos de una semana perdió cerca de diez mil millones de dólares de sus reservas internacionales⁸. Asimismo, la situación general llevó a un *ajuste económico* que incluyó severas medidas fiscales de un costo social previsiblemente muy agudo: aumento del impuesto a la renta y de los aranceles a la importación, disminución de subsidios y del gasto público y la solicitud de una ayuda de 18 mil millones de dólares al sistema financiero para evitar la devaluación de la moneda nacional⁹.

El Mercado en la Espiral de la Descomposición Social

América Latina no sólo se enfrenta esas asimetrías estructurales en el orden *externo*. Las asimetrías sociales internas no son menores. Ninguna política logró modificar la tendencia a la desigualdad acumulativa que expresan los índices de pobreza y distribución inequitativa del ingreso. Con casi la mitad de los hogares de la región en condiciones de pobreza y con demandas sociales que se multiplican en los más diversos terrenos (salud, vivienda, empleo, educación y seguridad social), la acción gubernamental dentro del esquema económico vigente dispone de escaso margen para impulsar políticas coherentemente articuladas¹⁰.

Estas desigualdades sociales superpuestas (de clase, étnicas, raciales, de género, religiosas y hasta regionales) se han agravado con la instrumentación de la política de *libre mercado*. Hacen falta nuevas miradas que sirvan para profundizar el análisis y construir respuestas comprensivas a las tensiones sociales y políticas.

Por lo pronto, cabe registrar el significado de las consecuencias sociales de la competencia entre desiguales. En el actual modelo económico global, el mercado es extremadamente desequilibrado para asignar recursos en el ámbito de los espacios regionales y locales, si nos atenemos a las necesidades sociales colectivas.

La flexibilización de las relaciones laborales, la disminución de las oportunidades de empleo, la precarización e informalización del trabajo y el incremento de la pobreza y las desigualdades son escalones sociales descendentes convertidos en un verdadero itinerario de regularidad¹¹. El fenómeno no es privativo de América Latina y de otras áreas *en vías de desarrollo*. Si la precarización alude a la fuerza laboral desempleada o subempleada, habría que indagar que representa tal escalonamiento en cuanto a la capacidad para representar y negociar los intereses de los sujetos identificados con el ámbito laboral.

En tal contexto, parece como más probable que la continuidad de la crisis social se siga expresando en el deterioro cada vez más acentuado de las condiciones de vida de la población. A pesar de los esfuerzos de focalización que se instrumentan en nuestros países, la pobreza absoluta no disminuye. Por otro lado, está fuera de duda que el llamado sector informal seguirá creciendo, mientras el empleo, según datos de la CEPAL, disminuye con relación al aumento de la población económicamente activa. Por tanto, crecerá previsiblemente la economía subterránea o informal y el comercio no regulado, profundizándose así la descomposición social que se viene desarrollando entre nosotros con sus expresiones de criminalidad, violencia social, drogadicción, tráfico ilegal de todo tipo, incluyendo raptos y venta de niños¹².

Las condiciones socioeconómicas y políticas que sirven de fundamento al cuadro social descrito no pueden dissociarse de los criterios con que se instrumentan las políticas económicas actuales, no pocas contractivas y de las que son actores relevantes el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Su proyección coincidió con el despliegue de poderes supranacionales fácticos. A la desaparición del Pacto de Varsovia, le sucedió el fortalecimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Ante un mundo cada vez más diverso, parece enteramente razonable una revaloración de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, principalmente su cúpula de miembros permanentes, requiere una puesta al día de sus objetivos frente a los problemas contemporáneos que afectan a las relaciones internacionales. Las estructuras multilaterales de decisión financiera y comercial no están fuera de esta preocupación. El sistema internacional, con su capacidad de decisión y veto, no puede ser una simple caja de resonancia de los designios del poder mundial.

Como el asunto en discusión es la eficacia del sistema internacional, el cuadro mundial puede considerarse potencialmente explosivo, más todavía si se evalúan los intereses y creencias afectados por las agresivas políticas invasivas de las grandes potencias. El estereotipo del traficante, del mendigo o del asaltante, las acciones temerarias o el sentimiento colectivo de inseguridad, las carencias y el resentimiento acumulado en los cinturones de miseria de los países ricos o pobres, parecen imágenes exageradas; pero nada tienen de gratuidad¹³.

En este abigarrado escenario, los problemas se mundializan y generan nuevas amenazas a la seguridad humana (PNUD, 1999:3). En circunstancias que no parecen transitorias, hay que preguntarse qué tipo de globalización nos aguarda ante la casi imperativa propuesta de que no existe otro modo de desarrollo e integración. Desde luego, en América Latina nada impedirá que ciertos *sectores de punta* se integren a la economía global y que sean propagandísticamente presentados ante el consumo doméstico como ejemplos a seguir. Otros, probablemente un conglomerado importante, quedarán excluidos y testimoniarán que la globalización no es global.

Sin embargo, conviene enfatizar los aspectos concomitantes a este proceso cuando el principio de la competitividad se ubica en el centro de la economía mundial. Señalemos tan sólo algunos. La competitividad, ciertamente, puede operar como estímulo para impulsar avances en el campo tecnológico, lo cual puede acarrear menores costos de producción. Producir en menor tiempo y con menos recursos implica incentivar el nivel de desempleo. Dentro de esa dinámica, suele ocurrir que el *sector de punta* -es decir, aquél que logró un incremento significativo de las exportaciones- tienda a reducir su participación en la ampliación del mercado laboral. En tal circunstancia, el crecimiento obtenido no está llamado a favorecer la generación de empleo.

En consecuencia, cabe esperar que los beneficios sobre el conjunto de la sociedad sean previsiblemente mínimos; lo cual acentuará -a su turno- la heterogeneidad estructural que históricamente existe entre los componentes del aparato productivo en las economías locales

¿Es ésta la perspectiva de globalización que nos espera? Muy probablemente. Conscientes estamos de que nuestras apreciaciones hipotéticas ameritarían muchas especificaciones, matices y, técnicamente, verificaciones múltiples. Pero la posibilidad no es desmedida, aún dentro de consideraciones aproximativas como las nuestras. Aunque cabría decir que ninguna sociedad actual sería milimétricamente igual a los rasgos señalados, es muy probable que ninguna sea totalmente ajena a ellos.

Cabe aquí introducir otra dimensión de análisis que toca directamente la problemática de lo que se conoce de modo laxo como *el bienestar de la población*, para lo cual es pertinente extractar una reciente caracterización: *altos niveles de desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso son características que persisten en la región en los noventa, incluso en los países que han logrado tasas de crecimiento muy elevadas* (CEPAL, 1997:41).

Diagnóstico correcto. Sólo que de él no se infiere necesariamente que a mayor tasa de crecimiento corresponderá -en algún momento y de modo proporcional- una mayor disminución de la desigualdad distributiva. Éste es el asunto de fondo. El modelo económico vigente secreta, desde la política, una imagen de futuro bienestar. Es como si el crecimiento que pudiera producir tendría, en algún momento, la capacidad para generar una especie de *desborde* que derramaría sus beneficios de manera *natural* sobre el conjunto social. Es importante buscar una agenda de discusión que permita abordar conceptualmente el impulso a un mayor crecimiento y a la vez resolver problemas sociales como el de la pobreza; más aún cuando esta cuestión se vincula con problemas de la democracia (Kurzeniewicz and Smith, 2000).

Sin embargo, la historia de las últimas dos décadas contradice la posibilidad *del goteo*, convertido en peligroso espejismo. Ni siquiera en períodos de relativo auge económico la rigidez distributiva alcanza a modificarse. ¿Por qué? Porque el modelo no posee virtudes distributivas. Su principal característica es concentrar la riqueza.

El razonamiento anterior obliga a algunas precisiones. Comencemos por señalar que la desigualdad social no es un fenómeno natural, sino el resultado de un modelo económico de desarrollo que se reproduce a través de estrategias y políticas particulares, y que se justifica en ciertas construcciones ideológicas que le sirven de sosten reproductor. Por tanto, podríamos afirmar que existe una producción social de la desigualdad correspondiente a un cierto orden social construido y, por tanto, modificable.

Como es de sobra conocido, las economías de América Latina y el Caribe, se han visto impelidas a realizar ajustes bajo diversas justificaciones. Sin embargo, como ha dicho una muy divulgada literatura, tales ajustes han estado lejos de poseer un rostro humano. El agobio material de la inmensa mayoría, aunado a la ausencia de horizonte político diferente y convincente, contribuyó a alimentar la falsa creencia o espejismo del que hablaríamos, cuyo alcance puede encontrarse en la idea de que el ajuste tiene consenso o consentimiento social. Al respecto, convendría explorar el ámbito de la conciencia social; probablemente encontremos juicios o prejuicios en la ciudadanía vinculados al temor de que algo todavía peor puede suceder si no se intenta ese paso.

Pero la realidad actual, según los registros disponibles y más allá de posibles temores o falsas creencias, sugiere que cuando la economía segrega y polariza socialmente, resulta inverosímil forjar una genuina política de consenso. La ausencia de réplica o de repuesta proporcional a la envergadura de los problemas sociales no implica necesariamente que se forje un consenso. Porque, estrictamente, un consenso genuino significa participación activa de la ciudadanía en los procesos de decisión y en la instrumentación local, regional y nacional de las medidas. No es ocioso imaginarse qué pasaría si a una ciudadanía amplia e informada se le preguntara si está de acuerdo con que se sigan aplicando políticas de flexibilización laboral y de apertura de las economías a la competencia.

Globalización y Soberanía

Las ideas de soberanía, de cierto decoro y dignidad nacionales, van convirtiéndose en piezas de arqueología. ¿A cambio de algo "tangibile" por lo menos? Hasta hora, pareciera que no. (Cueva, 1993:9)

La sospecha del sociólogo ecuatoriano estuvo lejos de ser antojadiza. En primer lugar, lo que durante los '80 se consideró como *década perdida* no constituye un episodio del pasado. Si bien no es idéntica, la tendencia de los signos negativos en los registros socioeconómicos aún se mantiene.

Llama la atención ver cómo el avance de la globalización -que a su paso irradia un mundo de oportunidades- es acompañado por la profundización de las restricciones previamente constituidas. Las sociedades periféricas ya no son soberanas, ni siquiera para decidir sobre sus recursos. Las decisiones tienden a ser adoptadas cada vez más lejos del movimiento real de las necesidades del desarrollo. Señala Aldo Ferrer: *el sistema es gobernado por las expectativas y decisiones de los operadores privados y no por el poder político. Periódicamente, en los sistemas democráticos los electores eligen a sus gobernantes, pero los mercados votan todos los días. Estos son, en definitiva, los que deciden. (Ferrer, 1996:1368)*

No hace falta insistir demasiado para mostrar que hay una sensible situación que compromete las posibilidades de adoptar decisiones en función de los problemas que aquejan a la realidad regional. Al respecto, aunque aparentemente haya perdido importancia, el pago por servicio de la deuda sigue siendo una transferencia onerosa. En efecto, de 97 mil millones de dólares en el quinquenio que va de 1972 a 1976, se incrementó a 775 mil millones de dólares entre 1992-1995, lo que representa a un aumento cercano al 700% (González Casanova, 1998:39). El comportamiento de este fenómeno es parte sensible de las estructuras dentro de las cuales la periferia se relaciona con el mundo desarrollado. Esta dependencia del sistema mundial reduce los márgenes de maniobra y de autodeterminación de las economías latinoamericanas, así como su capacidad para relacionarse con el sistema productivo dinámico de los centros.

Para evitar interpretaciones equivocadas, es útil externar la idea de soberanía que nos preocupa. Lejos de cualquier visión ramplonamente autorreferente, se trata precisamente de revalorar el significado de la soberanía, no para aislarnos ni enclaustrarnos -cosa que nunca ocurrió- sino precisamente para integrarnos en plenitud a las posibilidades de la modernidad actual, pero como sociedades capaces de autodeterminarse y decidir sobre su destino.

Globalización y Gobernabilidad

Aunque aparentemente una dimensión nada tendría que ver con la otra, la globalización y los procesos que involucra son de una

fuerza tal que parece invadir todas las prácticas sociales, individuales y colectivas, impulsando dinámicas nuevas y reproduciendo otras antiguas de una manera que parece descontrolada. Una de ellas se relaciona con el rápido transcurrir de los hechos de la política que obligan a una nueva lectura de la misma. En este sentido asistimos a la tecnificación de la política. El vector de este cambio en la política señala que la discusión sobre fines se ha transformado en una discusión sobre medios. Hoy, casi no se discuten problemas referidos a plataformas programáticas o a la reconstitución de los poderes políticos. La tendencia, casi cerrada, está dada por sistemas políticos que tienden al binominalismo en todos los terrenos en que se dinamizan objetivos en pugnas.

Los procesos de democracia en América Latina son negociaciones acotadas en el espacio de un nuevo sistema globalizado, cuya expresión más generalizada ofrece la apariencia de intereses primordialmente coincidentes. Se trata de un capitalismo de mercados interconectados, de libre competencia global pero con condiciones laborales precarizadas, especialmente en los países periféricos.

Pareciera que no hay otra salida que sortear las dificultades del desarrollo tecnológico a través de una masa laboral de reserva subcalificada. El capitalismo de este período de globalización, más que el de la fase anterior que se forjó bajo las políticas de los llamados *estados de bienestar*, parece exigir la existencia de una masa de asalariados precarios y pauperizados.

En su funcionamiento, el modelo global acumula o acentúa peligrosamente problemas que no encuentran cauces resolutivos. Sus políticas tienden a ser globales. Y al desconocer fronteras, propenden a estandarizar criterios y pautas de comportamientos. Pero por debajo de esta envolvente y coactiva dinámica, las sociedades, las regiones y los diversos colectivos culturales mantienen arraigados sus referentes de identidad que reconocen una historia y una memoria.

Políticamente, el modelo global de sociedad demanda instrumentos de concertación que garanticen la gobernabilidad. ¿De qué gobernabilidad hablamos? De la gobernabilidad política del modelo en cuyo desenvolvimiento social puede identificarse una extensa agenda que compromete objetivos democráticos, tanto a nivel nacional como internacional. Si esto es así, estamos ante un problema de gobernabilidad democrática. Entonces, ¿cómo hacer gobernable políticamente un modelo que al desplegar su dimensión económica no integra sino que margina, excluye o segrega?

A su vez, la lógica del modelo requiere de una región latinoamericana políticamente estable y apoyada en consensos activos. Aquí se asoma un nudo problemático que compromete los actuales procesos sociales. Se trata entonces de evitar que el modelo genere fisuras irreparables, aunque -por su propia configuración política, económica y cultural- contenga los gérmenes de la ingobernabilidad.

Muchas pueden ser las implicancias que esto tenga en términos de procesos políticos. Algunas de ellas, se expresan en la necesidad de proyectar estructuras gubernamentales dóciles que acaten los parámetros de una democracia tutelada y restringida, que realicen elecciones con la mayor competencia posible, que alcancen consensos limitados a pactos políticos para garantizar que el modelo económico y las estructuras fundamentales del Estado no habrán de sufrir modificaciones importantes, que aseguren ampliamente con sus políticas una economía de mercado y una concertación de fuerzas políticas (*actores relevantes*) dispuesta a la relación comercial y -sobre todo- predispuesta a acatar los criterios de condicionalidad que el sistema financiero internacional establece como fórmula de modernización.

¿Se ha intentado algún esfuerzo serio por colocar un contrapeso o adoptar iniciativas distintas para encarar esta situación? El saldo general de los procesos referidos a prácticas gubernamentales que encierra la historia reciente sugiere que en América Latina no se ha transgredido mayormente ninguno de los lineamientos globales. Lo que generalmente sobresale en esferas oficiales (a reserva de todos los matices del caso y las escasas excepciones) es el afán de obtener un sitio al lado del poder financiero y convertirse en aliados de ruta en esa ambiciosa tarea de impulsar una *zona de libre mercado* y el proceso de globalización. ¿Hay acaso algún resultado que amerite una mejor valoración de esta política para seguirla practicando? En lo que va de la última década, ningún país latinoamericano -al parecer- ha conseguido nada significativo, y menos aún alguna cuota sustantiva de beneficio y seguridad para el bienestar de sus pueblos.

Bibliografía

Cueva, Agustín (1993). "América Latina: el neoliberalismo sin rostro humano", en Revista *Pluma y Pincel* Nº 162, Santiago de Chile.

Baró, Silvio (1997). "La Unión Europea y el proceso de globalización", en Estudios Europeos Nº 41, Ediciones Centro de Estudios Europeos, La Habana, Cuba.

CEPAL (1997). *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (1998). *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL (2000). *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas. Edición 1999-2000, Santiago de Chile.

CEPAL (2001). *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*. Edición CEPAL/Alfaomega, Santiago de Chile.

Fazio, Hugo (2001). *Crece la desigualdad. Otro mundo es posible*. Editorial LOM, Santiago de Chile.

Ferrer, Aldo (1996), "Desarrollo y subdesarrollo en un mundo global: los problemas de la América Latina" en *El Trimestre Económico*, Nº 252. FCE, México.

Galeano, Eduardo (1977). "Las fábricas de la guerra" en *La Jornada*, 31 de octubre, p. 1 y 12, México.

González Casanova, Pablo (1998). "La explotación global", en *Revista Memoria* Nº 116, México.

Gresh, Alain (1997). "La sombra de las desigualdades" (traducción de Guillermo Almeyra), en *Le Monde Diplomatique*, Año 1, Nº 4, septiembre-octubre, Edición mexicana.

Ianni, Octavio, (1998). "El socialismo en la época del *globalismo*", en Emir Sader (editor), *Democracia sin exclusiones ni excluidos*. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Korzeniewicz, Roberto y William C. Smith (2000). "Poverty, inequality, and growth in Latin America: searching for the high road globalization", in *Latin American Research Review*, Volume 35, Number 3, p. 7-54. University of New Mexico.

Laurell, Cristina (1997). "Los derechos sociales y lo público en la transición democrática", en *Revista de Sociología y Política, Nueva Epoca*, Nº 9, Posgrado en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana, México.

Pastor, Robert A., (1995). *El Remolino. Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*. Siglo XXI Editores, México.

Rimez, Marc (1996). "Mundialización y exclusión, las dos caras del desarrollo capitalista" en *Persona y Sociedad* Vol. X Nº 2, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, ILADES, Santiago de Chile.

Salinas, Darío (1994). "La soberanía restringida como problema de la democracia", en *Revista Sociológica*, Nº 25, Universidad Autónoma Metropolitana-A, México.

Tetelboin, Carolina (1995). "La otra cara de las políticas sociales en Chile", en Carlos M. Vilas (coordinador), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Vilas, Carlos M. (1996). "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", en Varios Autores, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Edición del Instituto Mora/UNAM/FLACSO/Plaza y Valdéz, México.

Wallerstein, Immanuel (1999). "La imagen global y las posibilidades alternativas de la evolución del sistema-mundo", en *Revista Mexicana de Sociología* año LXI, Nº 2, abril-junio. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

(*) Profesor titular del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT en México.

1 Descubrimos que en este mundo globalizado, si no nos insertamos en la economía internacional, es muy

difícil que podamos tener progreso económico, y por tanto hay que hallar soluciones a los problemas sociales, Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en *Revista La Epoca*, Sección Economía, Santiago de Chile, 4 de diciembre de 1994, p. 3-B. A este respecto también puede ser de utilidad consultar el documento del Banco Mundial, *Global economic perspectives*, Washington D.C., 1994.

2 Los datos son de nuestra recopilación, Anexo de Registros Estadísticos, Avance de Investigación, Proyecto registrado bajo la clave P-508/UIA, *Democracia y demandas sociales en América Latina*, 1998, Universidad Iberoamericana.

3 Con referencia a esta misma cuestión, véase Enrique Iglesias, al inaugurar el Tercer Foro Bolívar de la Empresa Latinoamericana, luego de indicar que América Latina sigue disminuyendo su participación en el comercio mundial ha señalado la pérdida de posiciones que nos va a costar recuperar, *La Jornada*, 18 de noviembre de 1997, p. 21.

4 Estos porcentajes, como los citados en el párrafo anterior, son estimaciones nuestras, construidas a partir de las siguientes fuentes: CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, ONY, Santiago de Chile, 1999; *Anuario Estadístico de la CEPAL*, 1996; *Demographic Yearbook de la ONU*, 1995; *Handbook International Trade and Development Statistics*, 1994.

5 La referencia pertenece a Hugo Fazio basada en fuentes del Banco Mundial correspondientes a su Informe Anual 2000-2001 (Fazio, 2001:7).

7 El grupo, creado en 1990 y que nuclea a un segmento importante de las economías del Sur, en su reunión de Kuala Lumpur, efectuada al inicio de noviembre de 1997, se pronunció por exigir al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial nuevas reglas para definir los mercados internacionales de divisas, señalando que el actual sistema es injusto e inmoral. Llama la atención lo expresado por el primer ministro de Malasia sobre los efectos negativos que el movimiento especulativo acarrea en perjuicio de las economías más pobres. Sus expresiones fueron directas al señalar al financista estadounidense George Soros como ejemplo de responsabilidad en el movimiento especulativo que se sitúa detrás de la crisis. El Universal, México, 4 de noviembre de 1997, sección Finanzas.

8 Según referencias incluidas en la columna de Gustavo Lomelin, "Para su información". El Financiero, México. 2 de noviembre de 1997, p. 33.

9 Vease El Financiero, Sección Análisis, México, 11 de noviembre de 1977, p. 1 y 3.

10 Para una discusión mayor puede consultarse Tetelboin (1995); Vilas (1996); Laurell (1997); Salinas (2000).

11 Esta caracterización se apoya en referencias contenidas en CEPAL (CEPAL, 1998).

12 Un amplio reporte sobre la red internacional de tráfico de niños puede verse en el trabajo de Karina Avilés en La Jornada del 22 y 23 de noviembre de 1997.

13 Santiago Real de Azúa afirma que América Latina tiene el índice de delitos y asesinatos más alto del mundo. De nada vale mirar para otro lado, porque la violencia está a la vuelta de cada esquina... "El costo de la violencia" en El BID. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., mayo de 1997, p. 3.