

SEGUNDA PARTE

ESTADO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN

CAPÍTULO 5

Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia*

LOS SISTEMAS DE DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

La desigualdad y la exclusión tienen en la modernidad un significado totalmente distinto del que tuvieron en las sociedades del antiguo régimen. Por primera vez en la historia, la igualdad, la libertad y la ciudadanía son reconocidas como principios emancipatorios de la vida social. La desigualdad y la exclusión tienen entonces que ser justificadas como excepciones o incidentes de un proceso social que en principio no les reconoce legitimidad alguna. Y frente a ellas, la única política social legítima es aquella que define los medios para minimizar una y otra.

Sin embargo, a partir del momento en que el paradigma de la modernidad converge y se reduce al desarrollo capitalista, las sociedades modernas pasaron a vivir de la contradicción entre los principios de emancipación, los cuales continuaron apuntando hacia la igualdad y la integración social, y los principios de la regulación, que pasaron a regir los procesos de desigualdad y de exclusión producidos por el propio desarrollo capitalista.

La desigualdad y la exclusión son dos sistemas de pertenencia jerarquizada. En el sistema de desigualdad, la pertenencia se da por la integración subordinada, mientras que en el sistema de exclusión la pertenencia se da por la exclusión. La desigualdad implica un sistema jerárquico de integración social. Quien se encuentra abajo está adentro, y su presencia es indispensable. Por el contrario, la exclusión presupone un sistema igualmente jerárquico pero dominado por el principio de la exclusión: se pertenece por la forma como se es excluido. Quien está abajo, está afuera. Así formulados, estos dos sistemas de jerarquización social son tipos ideales,

* Conferencia dictada en el VII Congreso Brasileiro de Sociologia, realizado en el Instituto de Filosofia y Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, 4 a 6 de septiembre de 1995. Traducción de Felipe Cammaert.

pues en la práctica los grupos sociales se introducen simultáneamente en los dos sistemas, formando complejas combinaciones.

Dado que en el siglo XIX se consuma la convergencia de la modernidad y del capitalismo, es en ese siglo cuando mejor se pueden analizar los sistemas de desigualdad y de exclusión.

El gran teorizador de la desigualdad en la modernidad capitalista es sin duda Marx. Según él, la relación capital/trabajo es el gran principio de la integración social en la sociedad capitalista, una integración que se funda en la desigualdad entre el capital y el trabajo, una desigualdad clasista basada en la explotación. El sistema de desigualdad es el más conocido por todos nosotros, por lo que no exige más elaboración en este momento.

Si Marx es el gran teorizador de la desigualdad, Foucault es el gran teorizador de la exclusión. Si la desigualdad es un fenómeno socioeconómico, la exclusión es sobre todo un fenómeno cultural y social, un fenómeno de civilización. Se trata de un proceso histórico a través del cual una cultura, por medio de un discurso de verdad, crea una prohibición y la rechaza. La misma cultura establece un límite más allá del cual sólo hay transgresión, un lugar que atrae hacia otro lugar –la heterotopía– todos los grupos sociales que la prohibición social alcanza, sean éstos la locura, el crimen, la delincuencia o la orientación sexual. Por medio de las ciencias humanas, transformadas en disciplinas, se crea un enorme dispositivo de normalización que, como tal, es al mismo tiempo calificador y descalificador. La descalificación como loco o como criminal consolida la exclusión, y es la peligrosidad personal la que justifica la exclusión. La exclusión de la normalidad se traduce en reglas jurídicas que marcan ellas mismas la exclusión. En la base de la exclusión se encuentra una pertenencia que se afirma por la no pertenencia, un modo específico de dominar la disidencia. Ésta reposa en un discurso de fronteras y de límites que justifican grandes fracturas, grandes rechazos. Siendo culturales y civilizacionales, tales fracturas tienen también consecuencias sociales y económicas aunque no se definan primordialmente con relación a ellas. Aquí la integración no va más allá del control de peligrosidad.

Como dije, estos dos sistemas de pertenencia jerarquizada, así formulados, son dos tipos ideales. Por ejemplo, en la modernidad capitalista son importantes otras dos formas de jerarquización que son, de algún modo, híbridas en cuanto contienen elementos propios de la desigualdad y de la exclusión: el racismo y el sexismo. Estos dos elementos se fundan en los dispositivos de verdad que crean los excluidos foucaultianos, el yo y el otro, simétricos en una repartición que rechaza o prohíbe todo lo que cae en el lado errado de la dicotomía. Sin embargo, en las dos formas de jerarquización se pretende una integración subordinada por el trabajo. En el caso del racismo, el principio de exclusión radica en la jerarquía de las razas, y la

integración desigual se manifiesta primero a través de la explotación colonial y luego a través de la inmigración. En el caso del sexismo, el principio de exclusión se funda en la distinción entre el espacio público y el espacio privado y el principio de la integración desigual, así como en el papel de la mujer en la reproducción de la fuerza de trabajo en el seno de la familia y más tarde, tal como ocurre en el racismo, por la integración en formas desvalorizadas de fuerza de trabajo. Por un lado, tenemos la etnicización/racialización de la fuerza de trabajo. Por el otro, la sexización de esta última. El racismo y el sexismo son pues dispositivos de jerarquización que combinan la desigualdad de Marx y la exclusión de Foucault.

Mientras que el sistema de desigualdad reposa paradójicamente en el esencialismo de la igualdad, ya que el contrato de trabajo es un contrato entre partes libres e iguales, el sistema de la exclusión reside en el esencialismo de la diferencia, ya sea en la cientifización de la normalidad, y por lo tanto de la prohibición, o en el determinismo biológico de la desigualdad racial o sexual.

Las prácticas sociales, las ideologías y las actitudes combinan la desigualdad y la exclusión, la pertenencia subordinada, el rechazo y la prohibición. Un sistema de desigualdad puede estar, bajo ciertas circunstancias, acoplado a un sistema de exclusión. Tal es el caso del sistema de castas en India y de la consecuente exclusión de los parias o intocables.

Tanto la desigualdad como la exclusión aceptan diferentes grados. El grado extremo de exclusión es el exterminio: el exterminio de los judíos y de los gitanos bajo el nazismo, la limpieza étnica hoy en día. El grado extremo de desigualdad es la esclavitud.

La desigualdad entre el capital y el trabajo, la exclusión de la prohibición, el racismo y el sexismo fueron construidos socialmente como principios de jerarquización social en el ámbito de las sociedades nacionales metropolitanas y de algún modo en ese espacio-tiempo fueron acogidos por las ciencias sociales. Pero desde el inicio de la expansión capitalista estos principios de jerarquización y discriminación tienen otro espacio-tiempo: el sistema mundial, donde igualmente se mezclan desde siempre los principios de la desigualdad y la exclusión. Por un lado, la desigualdad por el trabajo esclavo; por otro, la exclusión por el genocidio de los países indígenas.

En el sistema mundial se cruzan igualmente dos ejes: el eje socioeconómico de la desigualdad y el eje cultural, civilizacional, de la exclusión. El eje Norte/Sur es el eje del imperialismo colonial y poscolonial, socioeconómico, integrador de la diferencia. El eje Este/Oeste es el eje cultural, civilizacional de la frontera entre la civilización occidental y las civilizaciones orientales: islámica, hindú, china y japonesa. El imperialismo es la mejor traducción del eje Norte/Sur, así como el orientalismo es la mejor traducción del eje Este/Oeste.

LA GESTIÓN MODERNA DE LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN

Si, por un lado, la regulación social de la modernidad capitalista está construida por procesos que generan desigualdad y exclusión, por el otro, establece mecanismos que permiten controlar o mantener dentro de ciertos límites esos procesos y que impiden caer con demasiada frecuencia en la desigualdad o en la exclusión extremas. Estos mecanismos apuntan hacia una gestión controlada del sistema de desigualdad y de exclusión, y en esa medida buscan la emancipación posible dentro del capitalismo. En el campo social, ellos siempre tuvieron que confrontar a los movimientos anticapitalistas, socialistas, con sus propuestas de radical igualdad e inclusión. Todos estos movimientos tendieron a concentrarse en una forma privilegiada de desigualdad o de exclusión, dejando que las otras actuaran libremente. Esta concentración recayó casi siempre en la idea de que entre las diferentes formas de desigualdad y de exclusión habría una principal, y de este modo el ataque dirigido a ella acabaría por repercutir en las demás. Por ejemplo, el marxismo se concentró en la desigualdad clasista y tuvo poco que decir sobre la exclusión foucaultiana, el racismo o el sexismo. El marxismo vio más claramente el eje Norte/Sur que el eje Este/Oeste.

Paso ahora a enunciar las características principales de la lucha moderna capitalista contra la desigualdad y la exclusión.

El dispositivo ideológico de la lucha contra la desigualdad y la exclusión es el universalismo, una forma de caracterización esencialista que, paradójicamente, puede asumir dos formas en apariencia contradictorias: el universalismo antidiferencialista que opera por la negación de las diferencias, y el universalismo diferencialista que se da por la absolutización de las diferencias.

La negación de las diferencias opera según la norma de la homogeneización, que impide la comparación por la destrucción de los términos de esta comparación. La absolutización de las diferencias se evidencia según la norma del relativismo, que hace incomparables las diferencias por la ausencia de criterios transculturales.

Tanto uno como otro proceso permiten la aplicación de criterios abstractos de normalización, basados siempre en una particularidad que tiene poder social para negar todas las demás o para declararlas incomparables y por lo tanto no asimilables.

Si el universalismo antidiferencialista opera por la descaracterización de las diferencias, y por esa misma vía reproduce la jerarquización que éstas engendran, el universalismo diferencialista opera por la negación de las jerarquías que organizan la multiplicidad de las diferencias. Mientras que el primer universalismo inferioriza por el exceso de semejanza, el segundo inferioriza por el exceso de diferencia.

El dispositivo ideológico del universalismo antidiferencialista fue accionado políticamente por el principio de la ciudadanía y de los derechos humanos. El universalismo diferencialista fue accionado siempre como un recurso y en algunas ocasiones se produjo ante los fracasos más obvios del universalismo antidiferencialista. Tenemos como ejemplo la segregación en guetos cuando la asimilación fue juzgada imposible o condenable.

El universalismo antidiferencialista se enfrentó a la desigualdad a través de las políticas sociales del Estado providencia. De la misma manera, se opuso a la exclusión a partir de políticas de reinserción social en el caso de los criminales y con base en políticas asimilacionistas en el caso de los pueblos indígenas, las culturas minoritarias y las minorías étnicas. En el siglo XX, el asimilacionismo reproduce algunas de las formas originarias del universalismo antidiferencialista de la expansión europea, más precisamente las conversiones. Estas políticas representan el máximo grado de conciencia posible de la modernidad capitalista en la lucha contra la desigualdad y la exclusión.

Los principios abstractos de la ciudadanía y de los derechos, de la reinserción y del asimilacionismo tienen en el Estado su institución privilegiada. Ampliando el argumento de Poulantzas, que consideraba que la función general del Estado era la de asegurar la cohesión social en una sociedad dividida en clases, entiendo que el Estado capitalista moderno tiene como función general la de mantener la cohesión social en una sociedad atravesada por los sistemas de desigualdad y de exclusión.

En cuanto a la desigualdad, la función del Estado consiste en mantenerla dentro de unos límites que no impidan la viabilidad de la integración subordinada. En lo que respecta a la exclusión, su función es la de distinguir entre las diferentes formas aquellas que deben ser objeto de asimilación o, por el contrario, objeto de segregación, expulsión o exterminio. El Estado tiene que intentar validar socialmente esta repartición, apoyándose en ciertos criterios: el loco o el criminal peligroso y el que no lo es; el buen o mal inmigrante, el pueblo indígena bárbaro y aquel que es asimilable; la etnia hibridizable y la que no lo es; el desvío y la orientación social tolerable e intolerable. En fin, criterios que distinguen entre los civilizables y los incivilizables; entre las exclusiones demonizadas y las apenas estigmatizadas; entre aquellas en relación con las cuales la mixofobia es total y aquellas en que se admite hibridación a partir de la cultura dominante; entre las que constituyen enemigos absolutos o apenas relativos. En otras palabras, la exclusión se combate por medio de una sociología y una antropología diferencialista imaginarias, las cuales operan por sucesivas especificaciones del mismo universalismo diferencialista.

LA CRISIS DE LA REGULACIÓN SOCIAL MODERNA

Este modelo de regulación social que, por un lado, produce la desigualdad y la exclusión y que, por el otro, procura mantenerlas dentro de límites funcionales, se encuentra hoy en crisis. Antes de analizar esta crisis, es preciso describir con más detalle este modelo. Sin embargo, se debe tener en mente que este modelo apenas entró en vigor en una pequeña minoría de los Estados que componen el sistema mundial. Solamente en el Atlántico Norte, y sobre todo en Europa, encontramos tentativas serias de producir una gestión controlada de las desigualdades y de las exclusiones, principalmente a través de la socialdemocracia y del Estado providencia, que es su forma política.

Fueron dos los mecanismos centrales de la gestión capitalista de la desigualdad y de la exclusión por parte del Estado moderno: el Estado providencia, que se dirigió sobre todo a la desigualdad, y la política cultural y educacional, que se dirigió principalmente a la exclusión. A continuación haré una breve referencia a cada uno de ellos.

El Estado providencia y en general las políticas sociales son comprensibles a la luz de dos hechos. Por un lado, un proceso de acumulación capitalista que pasa a exigir la integración por el consumo de los trabajadores y de las clases populares, hasta entonces sólo integrados por el trabajo. La integración por el trabajo y por el consumo pasan a ser los dos lados de la misma moneda. Por otro lado, la confrontación en el campo social con una propuesta alternativa, potencialmente mucho más igualitaria y mucho menos excluyente: el socialismo.

La socialdemocracia se funda en un pacto social en el que los trabajadores, organizados en el movimiento obrero, renuncian a sus reivindicaciones más radicales, la eliminación del capitalismo y la construcción del socialismo, y los patrones renuncian a algunos de sus lucros, aceptando ser tributados con el fin de promover una distribución mínima de la riqueza y de lograr protección y seguridad social para las clases trabajadoras. Este pacto fue realizado bajo la égida del Estado, el cual, para tal fin asumió la forma política de Estado providencia. Dentro de los límites establecidos por este pacto, el conflicto social fue bienvenido y a su vez institucionalizado. La huelga y la negociación colectiva son las dos fases del conflicto socialdemócrata.

Este modelo se apoya en varios presupuestos básicos. En primer lugar, está formulado en la escala de las sociedades nacionales. Sus protagonistas y los intereses que ellos representan están organizados a nivel nacional: sindicatos nacionales, burguesía nacional, Estado nacional. Si bien el capitalismo como modo de producción es ya internacional, la producción de la sociedad tiene lugar principalmente a nivel nacional. El espacio-tiempo

nacional tiene una primacía total sobre los espacios-tiempos regionales, locales o supranacionales. A su vez, el Estado nacional tiene una primacía total en la regulación de ese espacio-tiempo. El objetivo último de la acción estatal es la población nacional residente, las familias y los individuos, y la mayoría de las políticas tienen por objeto garantizar la reproducción constante de familias estables biparentales en las que el hombre gana el salario familiar en un empleo seguro.

La integración social se da básicamente por medio de una política de pleno empleo y de una política fiscal redistributiva. A través de ellas se procura dar efectiva realización a los derechos humanos de segunda generación. La ciudadanía así comprendida es conquistada y consolidada por una lucha de clases institucionalizada, en cabeza de las organizaciones de intereses sectoriales corporativos y por las relaciones continuas que entre ellas se establecen. Por último, es importante señalar el presupuesto según el cual la socialdemocracia se constituye en alternativa social al modelo socialista soviético y a todos los otros modelos socialistas que intentaron la tercera vía.

La crisis actual de la socialdemocracia proviene, en gran medida, de la crisis de estos dos presupuestos. En primer lugar, las transformaciones recientes en el capitalismo mundial alteraron sustancialmente las condiciones nacionales de producción de la sociedad. Estas condiciones se volvieron cada vez más transnacionales, muchas veces en articulación con nuevas condiciones de carácter subnacional, regional o local. En ambos casos contribuyeron a restarle centralidad al espacio-tiempo nacional. He aquí algunas de las principales transformaciones:

- la transnacionalización de la economía, protagonizada por empresas multinacionales que convierten las economías nacionales en economías locales y dificultan, cuando no inviabilizan, los mecanismos de regulación nacional, sean éstos predominantemente estatales, sindicales o patronales;
- la disminución vertiginosa del volumen de trabajo activo necesario para la producción de bienes, haciendo posible un crecimiento sin aumento de empleo;
- el aumento del desempleo estructural, generador de procesos de exclusión social agravados por la crisis del Estado providencia;
- la enorme movilidad y la consecuente deslocalización de los procesos productivos, hechas posibles por la revolución tecnológica e imperativas por la predominancia creciente de los mercados financieros sobre los mercados productivos, la cual tiende a crear una relación salarial global, internamente muy diferenciada pero globalmente precaria;
- el aumento de la segmentación de los mercados de trabajo, de tal modo que en los segmentos desfavorecidos los trabajadores empleados per-

manecen, a pesar del salario, por debajo del nivel de pobreza, mientras que en los segmentos protegidos la identificación como trabajador desaparece dado el nivel de vida y la autonomía del trabajo, así como el hecho de que los ciclos de trabajo y de formación se sobreponen enteramente;

- la saturación de la búsqueda de muchos de los bienes de consumo de masas que caracterizan la civilización industrial, junto con la caída vertical de la oferta pública de bienes colectivos, tales como la salud, la enseñanza y la vivienda;
- la destrucción ecológica, que paradójicamente alimenta las nuevas industrias y los servicios ecológicos al mismo tiempo que degrada la calidad de vida de los ciudadanos en general;
- el desarrollo de una cultura de masas dominada por la ideología consumista y por el crédito para consumo que lleva a las familias a la práctica o, al menos, al deseo de practicar el consumo;
- las alteraciones constantes en los procesos productivos que, para un gran número de trabajadores, hacen el trabajo más duro, penoso y fragmentado, y por esto mismo no susceptible de ser motivo de autoestima o generador de identidad operativa o de lealtad empresarial;
- el aumento considerable de los riesgos contra los cuales los seguros adecuados son inaccesibles para la gran mayoría de los trabajadores.

Se trata de transformaciones que desestructuran los protagonistas y los intereses nacionales del pacto socialdemócrata. En Europa, la crisis del movimiento sindical es evidente. Hoy en día es bien sabido que, en los países centrales, el movimiento sindical surgió en la década de los ochenta en medio de tres crisis distintas aunque relacionadas. En primer lugar, la crisis de la capacidad de acumulación de intereses frente a la creciente desagregación de la clase obrera, de la descentralización de la producción, de la precarización de la relación salarial y de la segmentación de los mercados de trabajo. En segundo lugar, la crisis de la lealtad de sus militantes frente a la emergencia contradictoria del individualismo y de sentimientos de pertenencia mucho más amplios que los sindicales, lo cual llevó al desinterés por la acción sindical, a la reducción drástica del número de afiliados y a la debilidad de las directivas de los sindicatos. Y, finalmente, la crisis de la representatividad que resulta de los procesos que originaron las otras dos crisis.

En cuanto a la burguesía nacional, en sociología el debate sobre su constitución está candente. Para muchos, la burguesía nacional es hoy el efecto local o el efecto de las uniones de la burguesía transnacional. Finalmente, en lo que respecta al Estado nacional, hoy es evidente la erosión de sus poderes de regulación social, aunque tal erosión es más selectiva de lo que se piensa. En lo que respecta al Estado predador, represivo, el Estado

nacional continua *well and alive*, tal vez ahora más que nunca. En el caso del Estado providencia de las empresas, tampoco es evidente ninguna crisis. La crisis es esencialmente del Estado providencia para las clases populares. Lo es sobre todo porque el aparato estatal claramente deja de poder llevar a cabo políticas que aseguren simultáneamente el crecimiento económico, precios estables y una balanza de pagos controlada. Por un lado, la crisis de la política fiscal inviabiliza la expansión de la acción estatal y lo hace precisamente en momentos en que, debido a la crisis económica y al aumento del desempleo, ella es más necesaria.

Esta transformación del Estado no ocurre sólo en las socialdemocracias. También ocurre en sociedades en las que por otras vías –corporativismo autoritario o populismo– fueron surgiendo formas de regulación social con una mayor o menor incidencia de políticas de bienestar protagonizadas por el Estado.

Esta transformación tiene dos características que afectan conjuntamente el papel del Estado en el control de la desigualdad entre clases, la cual, como vimos, se funda en un principio de integración por el trabajo y su gestión controlada. En la versión socialdemócrata, esta desigualdad consiste en una corrección protagonizada por el Estado al promover el pleno empleo y una política fiscal que marginalmente asegura alguna redistribución. Esta forma de regulación está siendo cuestionada por cualquiera de las dos características de transformación del Estado. Por un lado, la *desnacionalización del Estado*, una cierta pérdida de su capacidad de regulación sobre la política económica nacional. Dado el predominio de las condiciones transnacionales por un lado y locales por el otro, la función del Estado parece ser más la de mediar entre ellas, que la de imponerles condiciones nacionales. Más que el pleno empleo y la redistribución fiscal, el Estado tiene que asegurar la competitividad y las condiciones que la hacen posible, sean éstas la innovación tecnológica, la garantía de flexibilidad de los mercados de trabajo y la subordinación general de la política social a la política económica. A esto se añade que muchas de estas funciones son ejercidas por el Estado no de manera aislada, sino en el ámbito de asociaciones regionales supraestatales, como la Unión Europea, el Nafta, el Mercosur o las asociaciones asiáticas. Esta desnacionalización altera además el modelo y las condiciones de eficacia de la intervención del Estado, que pasa a ser el ejecutor, sin gran iniciativa, de políticas de regulación decididas transnacionalmente con o sin su participación. El papel del Estado es aquí crucial, no tanto como iniciador sino como ejecutor de políticas.

Pero esta desnacionalización del Estado nacional también ocurre por el papel cada vez más fuerte atribuido a las economías subnacionales, locales y regionales. Las economías locales y regionales están hoy convirtiéndose en pequeños nodos de una red global de intercambios y de sistemas produc-

tivos transnacionales. Los gobiernos locales compiten entre sí para transformar sus ciudades o regiones en agentes de competitividad más allá de la economía nacional. Parques científicos, centros de innovación, programas de formación profesional, mercados de trabajo regional, cultura local, nuevas infraestructuras en el dominio de la telemática, sistemas de transmisión por cable, transportes urbanos rápidos, redes eléctricas, calidad de vida urbana: todas estas son inversiones locales que vuelven el espacio subnacional un elemento clave de las redes transnacionales. Esta desnacionalización del Estado nacional hacia abajo también provoca otra alteración en la intervención estatal, en la medida que aumenta su particularismo y su variedad en función de las condiciones locales o regionales. Se exige una mayor descentralización y una mayor responsabilización política de los gobiernos regionales y locales, y en general, la necesidad de una mayor coordinación entre espacios-tiempo globales, nacionales, regionales y locales.

La otra gran transformación del Estado es la *desestatalización del Estado nacional*. Se trata de una nueva articulación entre la regulación estatal y la no estatal, entre lo público y lo privado, una nueva división del trabajo regulatorio entre el Estado, el mercado y la comunidad. Esto ocurre en el campo de las políticas económicas y sobre todo en el campo de las políticas sociales, por la transformación de la providencia estatal (seguridad social, salud, etc.) en una providencia residual y minimalista a la que se añaden, bajo diferentes formas de complementariedad, otras formas de providencia societaria, de servicios sociales producidos en el mercado –la protección contratada en el mercado– o en el llamado tercer sector, privado mas no lucrativo, y finalmente la protección relacional comunitaria. Entre estas formas de regulación de la protección social se crean varios tipos de relaciones contractuales u otras, en las que en ocasiones el Estado es apenas un *primus inter pares*. Tenemos aquí una forma de regulación más independiente, menos jerárquica y más descentralizada, pero también menos distributiva y más precaria. Se habla de un principio de subsidiariedad, regulación autorregulada, gobierno privado, autogobierno, autopoiesis, empleo autónomo, nuevo sector informal, etcétera.

De todo esto, el Estado keynesiano, con su énfasis en la gestión centralizada, en el pleno empleo, en la redistribución y en la primacía de la política social, parece estar dando lugar a un Estado schumpeteriano, menos centralizado y menos monopolista, preocupado por la innovación y la competitividad, dando primacía a la política económica en detrimento de la política social.

Como dije, estas transformaciones se manifiestan bajo diferentes formas, ya sea en las socialdemocracias, o bien en las sociedades principalmente de desarrollo intermedio o semiperiférico, donde el Estado asumió en el pasado alguna responsabilidad social. En las sociedades periféricas,

los imperativos del modelo neoliberal son tan fuertes y tan desproporcionados en relación con las resistencias que le pueden ser hechas que, más que a las transformaciones del Estado, asistimos a su colapso virtual, a una situación de carencia y de inviabilidad estatal, únicamente relativizada por la asistencia internacional o las ayudas humanitarias.

En el caso específico de la socialdemocracia, también es necesario recordar que otro de sus presupuestos políticos se derrumbó con la caída del muro de Berlín. Para la derecha –cuya “conciencia económica” es hoy en día el liberalismo, tal como en el pasado lo fue el proteccionismo–, si el peligro del socialismo ya no está presente, no es entonces necesario dividir las ganancias y tener un Estado que asegure esta repartición.

Las transformaciones del Estado arriba señaladas son la causa de la crisis de la socialdemocracia, pero, por otro lado, se alimentan de ella. La crisis es muy compleja porque entre tanto surgieron nuevos protagonistas y nuevos intereses (los nuevos movimientos sociales), algunos de ellos con capacidad para organizarse internacionalmente (por ejemplo, el movimiento ecológico). Por otro lado, la crisis es siempre más dramática en los discursos que en la práctica, dadas las trabas producidas por el sistema electoral y por la lucha democrática. Hay, hasta ahora, una situación de inercia que hace muy evidente la crisis de este modelo sin que por ello se vislumbre una alternativa.

A mi entender, por lo menos en Europa, es preciso regresar a los orígenes y verificar que el modelo de regulación social de la modernidad no reposa en dos pilares, como hoy se cree –Estado y mercado – sino en tres pilares: Estado, mercado y comunidad. La sociedad civil incluye tanto el mercado como la comunidad. Por lo tanto, cuando se privatiza o se desregula una determinada área social, no es obligatorio que ella pase a ser regulada por el mercado. Esta área puede pasar a ser regulada por la comunidad, el llamado tercer sector privado, que no está sujeta a la lógica del lucro. Es a través de esta opción que se va a realizar la lucha social por la reivindicación del Estado providencia en los próximos años. La izquierda y la derecha van a tener aquí un espacio privilegiado de confrontación.

Como lo mencioné al comienzo de este capítulo, el modelo socialdemócrata sólo ha sido realizado hasta ahora por un pequeño número de países desarrollados. En los países de desarrollo intermedio, como Portugal y Brasil, nunca hubo un pacto social democrático. Y, al menos en Portugal, no tenemos un Estado providencia. Tenemos lo que llamo un *cuasi*-Estado providencia o un *lumpen*-Estado providencia.

Por esto mismo, Portugal se encuentra en una situación paradójica: vivimos una crisis del Estado providencia sin nunca haber tenido uno. No sé si el caso de Brasil sea diferente. Las condiciones para la construcción tardía del pacto socialdemócrata son muy complejas y difíciles. El caso de

Portugal es más complicado por el hecho de estar integrado a la Unión Europea: ¿será éste un país en la periferia de la socialdemocracia o será un país de socialdemocracia periférica? El gran condicionante es el patrón de desigualdad social del que se parte. Si ese patrón fuera de una desigualdad acentuada, cualquier proceso social democratizante parecería estar inviable, tanto así que de producirse sería ciertamente, en las condiciones vigentes, de muy baja intensidad.

A la luz de lo que queda dicho, parece evidente que el fracaso de la modernidad capitalista en la gestión controlada de la desigualdad a través de la integración por el trabajo radica en la política de pleno empleo y en las políticas redistributivas del Estado providencia. Este fracaso es tan evidente que a las viejas desigualdades se añaden otras nuevas, a las que haré alusión más adelante.

Del mismo modo, la gestión controlada de los procesos de exclusión parece haber fracasado. En el Estado moderno domina la ideología del universalismo antidiferencialista y en algunos Estados, como por ejemplo en Francia, éste fue llevado al extremo. La ciudadanía política es concebida como justificación de la negación de los particularismos, de las especificidades culturales, de las necesidades y de las aspiraciones vinculadas a microclimas culturales, regionales, étnicos, raciales o religiosos. La gestión de la exclusión se da pues por medio de la asimilación llevada a cabo por una amplia política cultural orientada hacia la homogeneización y la homogeneidad. La homogeneidad comienza desde luego por la asimilación lingüística, no sólo porque la lengua nacional es, al menos, la lengua vehicular, sino porque también la pérdida de la memoria lingüística acarrea la pérdida de la memoria cultural.

La pieza clave de esta política es la escuela, el sistema educativo nacional, complementado por las Fuerzas Armadas a través del servicio militar obligatorio. El papel central del Estado en la construcción de este universalismo antidiferencialista hace que la identidad nacional sobrepase todas las demás identidades. El Estado dispone de recursos que vuelven esta identidad más atractiva, suplantando todas aquéllas que con ella podrían competir. Las leyes nacionales, cada vez más importantes con el crecimiento de los flujos migratorios, favorecen esta forma de integración por la vía de la asimilación. En vez del derecho a la diferencia, la política de homogeneidad cultural impone el derecho a la indiferencia. Las especificidades o las diferencias en la exclusión de las políticas fueron determinadas exclusivamente por criterios territoriales o socioeconómicos, mas nunca de otro orden.

Los campesinos, los pueblos indígenas y los inmigrantes extranjeros fueron los grupos sociales más directamente afectados por la homogeneización cultural, descaracterizadora de sus diferencias. Además de ellos, otros grupos sociales discriminados a través de procesos de exclusión, como

los locos, los delincuentes, las mujeres o los homosexuales fueron objeto de muchas políticas, todas ellas vinculadas al universalismo antidiferencialista, en este caso bajo la forma de normatividades nacionales y abstractas casi siempre traducidas en ley. La gestión controlada de la exclusión incluye aquí diferentes formas de substitución de la segregación por reintegración o inserción social a través de programas de reeducación, de retorno a la comunidad y de extensión de la ciudadanía en el caso de las mujeres con acceso al mercado de trabajo.

En ninguna de estas políticas se trató de eliminar la exclusión, tan sólo proceder a su gestión controlada. Se buscó diferenciar entre las diferencias, entre las distintas formas de exclusión, permitiendo que algunas de ellas pasaran por formas de integración subordinada, mientras que otras fueron confirmadas en su prohibición. En el caso de las exclusiones que fueron objeto de inserción/asimilación, aquello significó que los grupos sociales afectados fueron socialmente transferidos del sistema de exclusión al sistema de desigualdad. Fue éste el caso de los inmigrantes y de las mujeres. A medida que los derechos de ciudadanía fueron siendo conferidos a las mujeres y que ellas fueron entrando en el mercado de trabajo, pasaron de un sistema de exclusión a uno de desigualdad. Se les integró por el trabajo, pero sus salarios siguen siendo hasta ahora inferiores a los de los hombres.

Por otro lado, las políticas de asimilación nunca impidieron que las diferencias culturales, religiosas o de otro tipo continuaran. Lograron apenas que éstas se manifestaran en el espacio privado de las familias o, cuando mucho, en el espacio local de la recreación, del folclor, de la fiesta. Las necesidades y las aspiraciones culturales, emocionales o comunicativas específicas, fueran ellas religiosas, étnicas, de orientación sexual, etc., pudieron manifestarse en espacios híbridos entre el espacio privado y el espacio público. En otras palabras, el universalismo antidiferencialista permite que en sus márgenes o en sus intersticios opere un universalismo diferencialista.

Por último, en lo que respecta a las políticas de reeducación y de inserción social o de reintegración a la comunidad, la gestión de exclusión se fundó siempre en un juicio de peligrosidad, según criterios cognitivos y normativos supuestamente universales. Los grupos que quedaron más allá de los máximos de peligrosidad aceptable o tolerable fueron segregados, no en guetos que podrían amenazar la cohesión de la comunidad política nacional, sino en instituciones totales reguladas por el ejercicio íntegro de la exclusión.

Las políticas sociales del Estado providencia articularon muchas veces el sistema de la desigualdad y el sistema de la exclusión. Por ejemplo, la prestación de la seguridad social a las familias presupuso siempre la familia bisexual, monógama y legalmente casada, excluyendo las familias de

parejas monosexuales, bígamas o simplemente sin fundamento en el matrimonio.

Por los tres mecanismos aquí identificados –transferencia del sistema de exclusión al sistema de desigualdad, división del trabajo social de exclusión entre el espacio público y el espacio privado, diferenciación entre varias formas de exclusión según la peligrosidad y su consecuente estigmatización y demonización–, el Estado moderno capitalista, lejos de procurar la eliminación de la exclusión, pues se construye con base en ella, se propone apenas controlarla para que se mantenga dentro de unos niveles de tensión socialmente aceptables.

Pero esta política es excluyente incluso a un nivel más profundo. Sucede que el universalismo antidiferencialista que subyace es mucho menos universal y antidiferencialista de lo que a primera vista podría parecer. En el Estado nacional moderno, lo que pasa por universalismo, es de hecho en su génesis una especificidad, un particularismo, la diferencia de un grupo social, de clase o étnico, que consigue imponerse muchas veces por la violencia frente a otras diferencias de otros grupos sociales y con esto logra universalizarse. La identidad nacional reposa así en la identidad de la etnia dominante. Las políticas culturales y muchas otras del Estado buscan naturalizar esas diferencias bajo la forma de un universalismo, y en consecuencia transmutar el acto de violencia impositiva en un principio de legitimidad y de consenso social. La mayoría de los nacionalismos y de las identidades nacionales del Estado nacional fueron contruidos sobre esa base y, por lo tanto, apoyándose en la supresión de identidades rivales que no tuvieron recursos para imponerse en la lucha por las identificaciones hegemónicas. Cuanto más marcado es este proceso, más nos encontramos frente a un nacionalismo radicalizado o, mejor, frente a un racismo nacionalizado. En síntesis, en el Estado moderno capitalista la lucha contra la exclusión reside en la afirmación del dispositivo de la exclusión, que a su vez presupone. De la antigua conversión a las modernas asimilaciones, integración y reinserción, la reducción de la exclusión se encuentra en la afirmación de la exclusión.

Tal como acontece con las políticas de gestión controlada de la desigualdad, las políticas de gestión controlada de la exclusión atraviesan hoy una gran crisis y las causas de una y otra son, en parte, muy semejantes. Así ocurrió desde los orígenes de las resocializaciones por el trabajo en las prisiones de Amsterdam en el siglo XVII; así ocurrió con las políticas de inmigración y también con las de la llamada condición femenina. Las políticas de inmigración son ejemplares al respecto, pues fueron siempre determinadas en función de la integración por el trabajo y, por lo tanto, siempre vulnerables a las variaciones del mercado de trabajo. De aquí resultó una ambigüedad entre las políticas de inmigración y las políticas de nacionali-

dad y, en consecuencia, de ciudadanía. Incluso cuando se acogió a todos los inmigrantes, las disposiciones para la reunión de la familia y para el acceso al sistema escolar de los hijos variaban, y por encima de todo variaron los criterios y las exigencias concretas para la atribución de la nacionalidad. Adicionalmente, obviando las formas extremas de la limpieza étnica, las crisis del empleo llevaron en ocasiones a la expulsión de los inmigrantes, en el mejor de los casos bajo la forma benigna de organizar su regreso al país de origen. En segundo lugar, muchas de las políticas de gestión de la exclusión, principalmente aquellas referidas a la reeducación, al tratamiento psiquiátrico y a la reinserción social fueron siempre el pariente pobre de las políticas sociales del Estado providencia. La crisis fiscal de éste hizo que estas políticas fueran las primeras en ser eliminadas.

Pero la crisis de la gestión de la exclusión tiene otras causas que son propias de este sistema de pertenencia por el rechazo. La política de homogeneidad cultural recayó en grandes instituciones, especialmente la escuela, que eventualmente sufrió dificultades financieras y de otro tipo que hicieron que la oferta de capital escolar se colocara por debajo del desarrollo exigible frente a la creciente masificación de la educación. Por otro lado, en sociedades de consumo dominadas por la cultura de masas y por la televisión, la escuela dejó de tener el papel privilegiado que antes tuviera en la socialización de las generaciones más jóvenes. Así, debido a la intensificación de los flujos migratorios, las sociedades nacionales se volvieron cada vez más multinacionales y multiculturales, lo cual creó nuevas dificultades para la política de homogeneidad cultural, tanto así que muchos de los grupos sociales “diferentes”, minorías étnicas y otros, comenzaron a tener recursos organizativos suficientemente importantes como para colocar en la agenda política sus necesidades y aspiraciones específicas. Por último, la gestión controlada de la exclusión siempre se basó en el principio de ciudadanía como principio político de integración nacional. La eficacia de este principio está estrictamente vinculada a los principios de representación y de participación que fundamentan los regímenes democráticos. La crisis hoy reconocida de estos principios acarrea la relativa irrelevancia de la ciudadanía que en cualquier caso apunta ya, en su versión liberal, hacia una integración de baja intensidad, formal y abstracta. El desprestigio político del concepto de ciudadanía es sobre todo evidente en los grupos sociales que ocupan las escalas inferiores del sistema de desigualdad o el lado del rechazo, en el sistema de exclusión. El lazo nacional que constituye la obligación política vertical del ciudadano al Estado se encuentra consecuentemente debilitado.

LAS TRANSFORMACIONES DE LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

La situación presente es muy compleja en virtud de las metamorfosis por las que están pasando tanto el sistema de desigualdad como el sistema de exclusión. Tales metamorfosis son, en gran medida, producidas o condicionadas por la intensificación de los procesos de globalización en curso en el campo de la economía y en el de la cultura.

Comencé por decir que, tanto el sistema de desigualdad como el de exclusión actúan en la modernidad capitalista según dos espacios-tiempos distintos: el nacional y el transnacional. Y dije también que en relación con este último, si el eje Norte/Sur fue construido predominantemente bajo la tutela del sistema de desigualdad, el eje Este/Oeste lo fue predominantemente bajo la égida del sistema de exclusión. De hecho, el Este y el Sur compartieron posiciones de inferioridad tanto en un sistema como en el otro. El sistema mundial y la economía netamente modernos fueron integrando todas las regiones del mundo en una sola división de trabajo, y en esa medida el sistema de pertenencia por la integración subordinada, es decir, el sistema de la desigualdad, dominó todo el espacio no europeo.

Sin embargo, puede afirmarse que la división de las relaciones imperiales se organizó desigualmente a lo largo de los dos ejes. El eje Norte/Sur envolvió vastas zonas del mundo en las cuales la cultura occidental se impuso, ya sea por la destrucción inicial de culturas rivales y por el genocidio de los pueblos que las componían, o por la ocupación de territorios menos densamente poblados. La modernidad europea fue allí impuesta o adoptada por los colonos y, más tarde, por las independencias proclamadas por ellos y por sus descendientes. En este eje, el sistema de exclusión comenzó por dominar las culturas no europeas y lo consiguió por la forma más extrema, la del exterminio.

Cuando el exterminio estuvo casi consumado, fue fácil segregar en reservas o asimilar los pueblos indígenas sobrevivientes, e iniciar un proceso de integración y por lo tanto un sistema de desigualdad. Este último se llevó a cabo incluyendo también formas extremas de desigualdad, como fue la esclavitud, una institución social híbrida tal como lo es la inmigración en nuestros días, subsidiaria de los dos sistemas de inequidad. Esto significa que en el eje Norte/Sur, la prohibición cultural de la exclusión tuvo tal vez menos peso que la integración por el trabajo esclavo, colonial y poscolonial. Después del exterminio inicial, el racismo fue sobre todo de explotación y, en consecuencia, parte integrante del sistema de desigualdad.

En el eje Este/Oeste, al contrario, la colonización europea fue más fragmentada y la modernidad capitalista tuvo más dificultades para imponerse como paradigma cultural. Ésta penetró muchas veces cuando la entrada

fue selectiva, controlada por élites locales modernizadoras, como fue el caso de Japón y de Turquía. Lo cual significa que la integración en el sistema mundial del Este coexistió siempre con un fuerte componente de prohibición y de exclusión cultural. Este componente fue sucesivamente alimentado y tuvo en nuestro siglo dos formulaciones principales. Por un lado, tenemos el comunismo soviético, el cual, a pesar de pertenecer plenamente a la modernidad occidental, mas no capitalista, alimentó la prohibición de la exclusión, principalmente por medio de las referencias míticas al despotismo oriental. Por otro lado, está el fundamentalismo islámico, el cual, desde 1989, ha pasado a ser el blanco casi exclusivo de la demonización y la estigmatización del Este.

Tanto el eje Norte/Sur como el eje Este/Oeste se identifican en el espacio-tiempo transnacional, y es en él donde actúan los fenómenos de globalización, aunque éstos, como veremos, repercuten en el espacio-tiempo nacional, así como en el local. En el siguiente capítulo me ocupo en detalle de los procesos de globalización. Por tanto, me limitaré aquí a ofrecer los elementos necesarios para examinar el impacto de la globalización sobre los sistemas de desigualdad y exclusión.

En su forma actual, la globalización de la economía se fundamenta en una división internacional del trabajo, analizada por primera vez en el inicio de la década de los ochenta por Froebel, Heinrichs y Kreye, y que se caracteriza por la globalización de la producción llevada a cabo por empresas multinacionales cuya participación en el comercio internacional crece exponencialmente. La economía global que de aquí emerge tiene las siguientes características principales: la utilización global de todos los factores de producción, incluyendo la fuerza de trabajo; sistemas flexibles de producción y bajos costos de transporte; un nuevo paradigma técnico-económico, que justifica los beneficios de productividad en incesantes revoluciones tecnológicas; el surgimiento de bloques comerciales regionales como la UE, el Nafta o el Mercosur; el aumento creciente de los mercados y de los servicios financieros internacionales; la creación de zonas de procesamiento para la exportación, de sistemas bancarios *offshore* y de ciudades globales.

Esta nueva economía mundo se desdobra en una nueva economía política, el modelo neoliberal, impuesto por los países centrales a los países periféricos y semiperiféricos del sistema mundial, fundamentalmente a través de las instituciones financieras dominadas por los primeros, entre las cuales se destacan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En los términos de esta nueva economía política, las economías nacionales deben ser abiertas al comercio internacional y los precios internos deben ser conformes a los precios del mercado internacional. Igualmente, las políticas fiscales y monetarias deben ser orientadas hacia el control de

la inflación y del déficit público y hacia la estabilidad de la balanza de pagos. Los derechos de propiedad están en consecuencia claramente protegidos contra las nacionalizaciones, las empresas nacionalizadas tienen que ser privatizadas, la legislación laboral debe ser flexibilizada y, en general, es necesario que la regulación estatal de la economía y del bienestar social sea reducida a su mínima expresión.

El impacto de esta economía política en el sistema de desigualdad es devastador tanto en el espacio-tiempo global como en el espacio-tiempo nacional. Desde un punto de vista general, el impacto consiste en la metamorfosis del sistema de desigualdad en un sistema de exclusión. Podemos incluso afirmar que en este dominio la característica central de nuestro tiempo reside en el hecho de que el sistema de desigualdad se está transformando en un doble del sistema de exclusión. Como vimos, el sistema de desigualdad se basa en un principio de pertenencia por la integración jerarquizada. En la modernidad capitalista esta integración es realizada fundamentalmente por medio del trabajo. La integración por el trabajo es la que fundamenta las políticas redistributivas, a través de lo cual se procura atenuar las desigualdades más abruptas, generadas por vulnerabilidades que están casi siempre ligadas al trabajo (enfermedad, accidente o vejez). Ahora bien, actualmente estamos presenciando el aumento del desempleo estructural porque los aumentos de productividad son muy superiores al incremento del empleo y, en consecuencia, el crecimiento económico tiene lugar sin el correspondiente crecimiento en el empleo.

A medida que el trabajo –y aun más el trabajo seguro– se vuelve más escaso, la integración garantizada por él se muestra más y más precaria. Y, en ese sentido, el trabajo pasa a definir más las situaciones de exclusión que las situaciones de desigualdad. La informalización, la segmentación y la precarización o flexibilización de la relación social hacen que el trabajo, lejos de ser una garantía contra la invulnerabilidad social, se convierta él mismo en la expresión de esta vulnerabilidad. La precariedad del empleo y del trabajo transforma los derechos laborales, económicos y sociales, derivados de la relación salarial y centro de las políticas redistributivas del Estado providencia, en un espejismo. El trabajo pierde entonces eficacia como mecanismo de integración en un sistema de desigualdad, para convertirse en un mecanismo de reinserción dentro de un sistema de exclusión. Igualmente, deja de tener virtualidades para generar redistribución y pasa a ser una forma precaria de reinserción, siempre al punto de degenerar hacia formas todavía más significativas de exclusión. Así, pasa de mecanismo de pertenencia por la integración a mecanismo de pertenencia por la exclusión.

Esta transformación del trabajo está manifestándose un poco en todas partes, aunque en diferentes grados y con diferentes consecuencias. La

evolución tecnológica está creando una nueva y rígida segmentación de los mercados de trabajo a nivel mundial, entre una pequeña fracción de empleos altamente calificados, bien remunerados y con alguna seguridad, y la aplastante mayoría de los empleos poco calificados, mal remunerados y sin seguridad alguna o derechos. En este proceso, muchas de las calificaciones, aptitudes y casi todas las profesiones desaparecen, y con ellas son lanzados a la inutilidad social grupos significativos de trabajadores, así como los saberes de que éstos son poseedores. Incapaces de reintegrarse al mercado del empleo, salen de un ya cruel sistema de desigualdad para entrar en un sistema de exclusión quizá más cruel. De hecho, la calificación profesional en mercados laborales globalizados más segmentados deja de ser ella misma garantía del nivel de rendimiento y fuente de seguridad. Así, técnicos informáticos con la misma calificación ganan en Asia menos de un tercio de lo que ganan sus similares en Europa. Es por eso que grandes empresas, como por ejemplo Lufthansa, transfieren a Asia todo su departamento de contabilidad. La inutilidad social de un gran número de trabajadores es sin duda la nueva cara de la exclusión, una prohibición que no se basa en una división cultural o civilizacional a la manera de Foucault, la cual se mide por la distancia y por la esencialización del otro, sino en una prohibición que se apoya en una división socioeconómica casi natural, evaluada por la proximidad y por la desesencialización del otro, en la medida en que puede sucederle a cualquiera.

Esta metamorfosis del sistema de desigualdad en sistema de exclusión se manifiesta tanto a nivel nacional como a nivel global. En este último, el eje Norte/Sur ha venido a agravar su inequidad, cualesquiera que sean los indicadores utilizados para medir las asimetrías. África está hoy más integrada en la economía global que en 1945, pero a esa altura era autosuficiente en productos alimenticios, mientras que hoy se encuentra postrada ante el hambre y la miseria y destruida por la guerra civil e interétnica. En otras palabras, África hoy pertenece a la economía mundial por la manera como está excluida.

A nivel nacional, la exclusión es todavía más seria, ya que hasta ahora no se ha inventado ningún sustituto a la integración por el trabajo. Frente a ella, el Estado providencia, en profunda crisis, se muestra desarmado, dado que su actuación presupone la existencia de una relación salarial segura y estable, incluso cuando se trata de producir asistencialismo para los que están desprovistos temporal o permanentemente de ella. Los sindicatos fuertemente vinculados al Estado providencia sufren la misma impotencia, aún más si se tiene en cuenta que fueron creados para organizar a los trabajadores y no para organizar a los desempleados. Este desvanecimiento de la protección institucional es otra prueba de cómo el trabajo ha pasado de ser un mecanismo de integración a ser un mecanismo de exclusión. Es también por eso que comienzan a detectarse en el mundo del tra-

bajo formas de darwinismo social y de eugenismo tecnológico típicas de los sistemas de exclusión. Al viejo racismo de la superioridad de la raza aria se añade el nuevo racismo de la superioridad de la raza tecnológica. Si bien es cierto que esta estigmatización y demonización de la raza inferior, tecnológicamente atrasada, no surge, como dije, apoyándose en categorías esencialistas en la medida en que el otro puede ser cada uno de nosotros, la verdad es que la probabilidad de que este fenómeno se produzca no está equitativamente distribuida entre las sociedades que componen el sistema mundial. Tampoco se encuentra al interior de la misma sociedad, entre las diferentes clases, regiones, grupos de edad o grupos de capital escolar, cultural o simbólico. De esa desigualdad en las distribuciones, sedimentadas por las prácticas reiteradas de la economía, emerge un nuevo tipo de esencialismo, un racismo antirracista y protecnológico.

Este esencialismo, en vez de crear la posibilidad de una organización colectiva, contrahegemónica, como fue el caso de los pueblos indígenas, los movimientos negros o feministas, se traduce en un individualismo extremo, opuesto al individualismo posesivo. Un individualismo de desposesión, una forma inquebrantable de destitución y de soledad. La erosión de la protección institucional, siendo una causa, es también un efecto del nuevo darwinismo social. Los individuos son convocados a ser responsables de su destino, de su sobrevivencia y de su seguridad, a ser gestores individuales de sus trayectorias sociales sin dependencias ni proyectos predeterminados. Sin embargo, esta responsabilización ocurre al mismo tiempo que la eliminación de las condiciones que podrían transformarla en energía de realización personal. El individuo es llamado a ser el amo y señor de su destino cuando todo parece estar fuera de su control. Su responsabilización constituye su propia alienación; alienación que, contrariamente a la alienación marxista, no resulta de la explotación del trabajo asalariado sino de la ausencia de ella. Esta responsabilidad individual por la trayectoria social constituye una culpa por un pasado que verdaderamente sólo existe a la luz de un presente sobre el cual el individuo no tiene control alguno. La soledad que de aquí resulta hace que el interés individual, cualquiera que éste sea, no parezca susceptible de poderse congregarse y organizar en la sociedad capitalista, ni de poder ser reivindicado según las vías políticas y organizacionales propias de este tipo de sociedad.

Las metamorfosis por las que están atravesando tanto el sistema de desigualdad como el de exclusión son más complejas de lo que sugiere el análisis anterior. Si el sistema de desigualdad está transformándose parcialmente en un sistema de exclusión, este último parece estar transformándose a su vez en un sistema de desigualdad. Si, por un lado, las exclusiones se agudizan, como es evidente en la nueva ola de racismo y xenofobia por la que atraviesa Europa, por otro lado, algunos grupos sociales pasan de un sistema de exclusión a uno de desigualdad. La etnicización

de la fuerza de trabajo como forma de desvalorizarla es un ejemplo de esta metamorfosis. Esta práctica ocurre incluso al interior de bloques regionales, como por ejemplo el Nafta. Otro caso es el de los pueblos indígenas que constituyen, por así decirlo, el tipo ideal del sistema de exclusión implícito en la modernidad capitalista y que, por medio de un fenómeno que describiré a continuación –la biodiversidad y la biotecnología–, están transitando, hasta un cierto punto, del sistema de exclusión al sistema de desigualdad.

La globalización de la cultura y la globalización de la economía son procesos excesivamente desiguales y contradictorios. Las metamorfosis que la globalización de la cultura está generando en los sistemas de desigualdad y exclusión difieren parcialmente de las producidas por la globalización de la economía. En cuanto a ésta, como vimos, domina la transformación del sistema de desigualdad en sistema de exclusión. En el caso de la globalización de la cultura prevalece la metamorfosis del sistema de exclusión en sistema de desigualdad.

Esta descontextualización opera gracias a dos formas aparentemente contradictorias. De un lado, por la desarticulación descaracterizadora y con miras a seleccionar las características que permiten interfases productivas con la cultura hegemónica, proceso cuya versión extrema se encuentra en la publicidad; de otro lado, por el énfasis excesivo en su integridad, esto es, por su vernaculización como valor creciente en su integración en los circuitos globales culturales, proceso que tiene su versión extrema en la industria del turismo global. Así, muchas de las culturas no norteamericanas que fueron objeto de un racismo cultural que empeoró la situación de exclusión, sobre todo a partir del siglo XIX, son hoy recuperadas por la descaracterización o por la vernaculización en tanto que fundamentos de globalización de las culturas hegemónicas. Esta recuperación implica una integración subordinada, una valorización que, como la fuerza laboral, constituye parte integrante de un proyecto imperial, en este caso un imperialismo cultural. En esa medida, podemos hablar de una metamorfosis del sistema de exclusión en sistema de desigualdad.

Esta metamorfosis es bien evidente, mas no debe hacernos perder de vista aquello que queda fuera de ella, es decir, todas las culturas que no son valorizables en el mercado cultural global, porque no se dejan apropiar o porque su apropiación no despierta interés. Estas culturas están condenadas a una exclusión tan radical como el exterminio; son apartadas de la memoria cultural hegemónica, olvidadas o, cuando mucho, subsisten por la caricatura que de ellas hace la cultura hegemónica. Ignoradas o trivializadas, no tienen ni siquiera potencialidades para ser estigmatizadas o demonizadas. En cualquier caso, son víctimas de un epistemicidio. En las condiciones de la globalización de la cultura, la homogeneización se produce tanto por la recuperación descontextualizadora como por la eliminación cognitiva.

Las metamorfosis por las que están pasando los sistemas de desigualdad y de exclusión bajo el impacto de los procesos de globalización económica y cultural son tal vez aun más evidentes a la luz de nuevos fenómenos de pertenencia subordinada. Aquí se mezclan cada vez más intrincadamente la pertenencia por la integración y la pertenencia por la exclusión, con repercusiones significativas en la composición social de los grupos sociales en ellos envueltos, así como en las luchas sociales que ellos protagonizan. A modo de ejemplo, haré referencia a tres de esos fenómenos: la lucha por la biodiversidad, el espacio electrónico y las nuevas desigualdades entre ciudades.

La biodiversidad y la biotecnología

Se calcula que más del 90% de la diversidad biológica que subsiste en el planeta se encuentra en las regiones tropicales y subtropicales de África, Asia y América del Sur. El papel singular que los pueblos indígenas desempeñan en este campo no se limita a la conservación de la diversidad biológica de la tierra, lo cual sería ya bastante. Además de ello, sus conocimientos son la base de muchos de nuestros alimentos y medicinas. Se calcula que 80% de la población mundial continúa dependiendo del conocimiento indígena para satisfacer sus necesidades médicas. De las especies vegetales del mundo –35.000 de las cuales, por lo menos, tienen valor medicinal–, más de dos tercios son originales de los países periféricos y semiperiféricos. Más de 7.000 compuestos medicinales utilizados por la medicina occidental son derivados del conocimiento de las plantas. Es fácil, pues, concluir que a lo largo del último siglo las comunidades indígenas han contribuido significativamente a la agricultura industrial, a la industria farmacéutica y por último a la industria biotecnológica.

La industria biotecnológica y las nuevas biotecnologías en las que ella se basa han producido un cambio significativo en este dominio en la última década. Los avances en la microelectrónica hacen posible que las empresas detecten mucho más rápido que antes la utilidad de las plantas, razón por la cual la prospección biológica se volvió mucho más rentable. Paralelamente, la separación entre alimentos y medicamentos desaparece, dando origen a una nueva gama de productos conocidos bajo el nombre de productos nutracéuticos. Por otro lado, sólo en los territorios indígenas se encuentran organismos bacterianos y hongos que contribuyen a la fabricación de testosterona, antimicóticos, antibióticos, antidepresivos, etc. En síntesis, las grandes empresas multinacionales farmacéuticas, alimenticias y biotecnológicas han venido, particularmente en la última década, apropiándose de las plantas y los conocimientos indígenas con una inexistente o mínima contrapartida para los pueblos autóctonos, procesando luego estas sustancias y patentando los procesos y al mismo tiempo los productos que a partir de ellas lanzan al mercado.

Las consecuencias de este auténtico pillaje son avasalladoras. En primer lugar, hoy en día las comunidades indígenas no controlan el material genético que necesitan para su sobrevivencia. Mucho de este material genético está ya almacenado en los países centrales bajo el control de sus científicos. Casi el 70% de todas estas semillas recolectadas en los países periféricos y semiperiféricos se encuentra en poder de los países centrales o en centros internacionales de investigación agrícola. En segundo lugar, la protección de la propiedad industrial, intensificada luego de la Ronda de Uruguay, protege el conocimiento generado por las multinacionales pero deja sin protección alguna el conocimiento indígena a partir del cual es obtenido el conocimiento científico. Las solicitudes de patentes de biodiversidad se multiplican cada día, y en breve los campesinos de los países del Sur tendrán que pagar patentes por productos que originalmente fueron suyos.

El imperialismo biológico es, sin duda, una de las formas más insidiosas y más recientes del sistema de desigualdad que establece el eje Norte/Sur. Se basa en una lucha desigual entre diferentes epistemologías, entre el conocimiento científico, hegemónico de las empresas multinacionales, y el conocimiento tradicional cooperativo de los pueblos indígenas. La metamorfosis, que dentro de esta lucha se da entre el sistema de desigualdad y el sistema de exclusión, consiste en este caso en la transformación del sistema de exclusión en sistema de desigualdad. De hecho, los pueblos indígenas representan la versión original del sistema de exclusión de la modernidad capitalista y encarnan ciertamente una de sus versiones más extremas, el genocidio. La revolución biotecnológica y la ingeniería genética han venido confiriendo un valor estratégico cada vez mayor a los recursos genéticos de los pueblos indígenas, así como un potencial de valorización capitalista casi infinito. Por este medio, los territorios y los conocimientos indígenas van siendo integrados en el proceso de acumulación capitalista a una escala mundial y en esa medida pasan de un sistema de pertenencia subordinada por la exclusión, a un sistema de pertenencia subordinada por la integración. No se trata tanto de la integración por el trabajo como de la integración por el conocimiento, cuya subordinación reside en no ser reconocido como tal, sino únicamente como materia prima para el ejercicio del conocimiento hegemónico, el conocimiento científico.

El espacio electrónico

El espacio electrónico o ciberespacio es el nuevo espacio-tiempo de la comunicación y de la información, que se ha hecho realidad por la revolución tecnológica de la microelectrónica y de la telemática, un espacio-tiempo virtual de ámbito global y de duración instantánea. Es éste el espacio-tiempo del hipertexto, del correo electrónico, del Internet, del video y de la realidad virtual. Contrariamente a la biodiversidad y a la biotecnología, cuya novedad está en el modo como movilizan recursos naturales multi-

milenarios y conocimientos ancestrales, el ciberespacio es una hipernovidad, un futuro que se alimenta del futuro. En contraste también con la biodiversidad y la biotecnología, cuya constitución actual no es concebible fuera de los sistemas de desigualdad y de exclusión, el ciberespacio se presenta como un espacio anárquico, de libre acceso, descentralizado, no jerárquico, localmente controlado, en el que la igualdad y la identidad parecen coexistir sin obstáculos. Para algunos, este es el espacio-tiempo de la ciudad sin murallas, de la red que articula horizontalmente a los individuos y a los grupos sociales, el espacio del nomadismo infinito sin tener que cambiar de dirección, en fin, el espacio de la ciudad posmoderna, la redópolis que reemplaza a la metrópolis, la ciudad moderna.

Frente a esto, cabe preguntarse por qué considerar el espacio electrónico como el avatar de una nueva metamorfosis del sistema de la desigualdad y del sistema de la exclusión. La cuestión está en saber si la redópolis es una ciudad sin murallas o una ciudad en la que las murallas asumen nuevas formas, una pregunta para la cual no hay en este momento respuesta definitiva. Es evidente que el espacio electrónico es hoy un espacio abierto y anárquico, y que navegar en Internet parece ser posible con una gran facilidad y libertad. Si es verdad que los sistemas de desigualdad y de exclusión presuponen la existencia de un poder centralizado, no se vislumbra la existencia de tal poder en el espacio electrónico.

Sin embargo, tal vez esto no sea todo. Antes que nada, no es irrelevante que sean los sectores de punta, la producción de servicios complejos y de mercancías organizacionales, los grandes usuarios del espacio electrónico. Tal y como aconteció en nuestras áreas de telecomunicaciones, ellos tienen poder para producir, en un espacio aparentemente anárquico, estratificaciones según la envergadura del usuario. Y, de hecho, comienza ya a dibujarse el sistema de desigualdad y de exclusión que vendrá posiblemente a caracterizar el espacio electrónico.

En primer lugar, en lo que respecta al acceso al espacio electrónico, ya es claro que las autopistas de la información no van a servir por igual todos los países, todas las ciudades, todas las regiones, todos los grupos sociales que constituyen la sociedad civil global. Aquí también, y tal como sucedió con la sociedad civil nacional, comienza a dibujarse una distinción entre la sociedad civil interna, que será abundantemente servida por las autopistas de la información, y la sociedad civil externa, que quedará fuera de ellas, constituida por una subclase tecnológica. Esta subclase será excluida del acceso y de todo lo que el espacio electrónico hace posible. Socialmente, está conformada por muchos de los grupos sociales que hoy ocupan posiciones subordinadas en el sistema de desigualdad, ya sea a nivel nacional o a nivel transnacional (el eje Norte/Sur). La emergencia del ciberespacio hará que, en algunas de las dimensiones de su reproducción social, estos grupos

sociales subordinados pasen del sistema de desigualdad al sistema de exclusión.

En segundo lugar, además del acceso al espacio electrónico, hay que cuestionar el acceso dentro del espacio electrónico mismo. Y aquí también se presentan diferenciaciones y estratificaciones inminentes. El carácter democrático de la transmisión de texto puede entrar a coexistir con la transmisión de voz e imagen, mucho menos accesible aunque mucho más lucrativa, en la cual eventualmente se vendrán a concentrar las inversiones y los avances tecnológicos. Una estructura de inversiones prolongadamente desequilibrada redundará por cierto en nuevas estratificaciones y desigualdades.

En este momento, lo que resulta fascinante con respecto al espacio electrónico, es que es un espacio disputado, un espacio donde los centros de poder ya comienzan a dibujarse, pero donde todavía es muy grande la capacidad de subversión de los extremos. En esta medida, el espacio electrónico puede llegar a originar un nuevo sistema de desigualdad y de exclusión, como puede llegar también a constituirse en un espacio público de oposición. Esta última posibilidad está bien ilustrada en el frecuente uso del Internet por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional de Chiapas. Es también posible que las dos funciones, la de producción de desigualdad y de exclusión por un lado, y la de subversión contestataria por el otro, puedan coexistir durante algún tiempo.

Las nuevas desigualdades entre ciudades

La metamorfosis entre el sistema de desigualdad y el de exclusión, que puede estar ocurriendo en este campo, tiene más similitudes con el espacio electrónico de lo que a primera vista podría parecer. En un estudio sobre el impacto urbano de la globalización en la economía, Saskia Sassen (1991) argumenta que el surgimiento de ciudades globales es uno de los tres puntos estratégicos en los que se apoya la globalización económica. Los otros dos aspectos son las zonas de procesamiento para la exportación y las zonas de banca *offshore*. Las ciudades globales son, entre otras, Nueva York, Tokio, Londres, São Paulo, Hong Kong, Toronto, Miami y Sydney.

Las ciudades globales son lugares estratégicos donde se concentran tanto los servicios complejos y especializados como las telecomunicaciones necesarias para la gestión global de la economía (Sassen 1991). Es también en ellas donde tienden a concentrarse las sedes de las grandes empresas multinacionales. Son ciudades que acogen a las industrias de punta, a las compañías financieras y que prestan servicios especializados, y donde las empresas y los gobiernos interactúan con unos y otros. Así, las ciudades globales conforman un nuevo sistema urbano a escala global, nodos cruciales de la coordinación internacional de las empresas, de los mercados y de los

propios Estados. Una de las características de estas ciudades es que en ellas se concentran los grandes servicios del espacio electrónico. De esta forma, si el espacio electrónico puede llevar a la emergencia de las redópolis, éste parece contribuir por ahora a la creación de megametrópolis, las ciudades globales.

Sin embargo, estas ciudades constituyen un número reducido, y por esta razón resulta legítimo preguntarse lo que acontece, en un período de surgimiento de una minoría de ciudades globales, para la gran mayoría de las ciudades que no se globalizan. Según Sassen, el surgimiento de ciudades globales crea una enorme segmentación entre las ciudades de un determinado país. Por un lado, los recursos y las inversiones tienden a concentrarse exageradamente en las ciudades globales, condenando a las restantes a la marginalización y a la dependencia funcional. Por otro lado, las ciudades globales se integran de manera privilegiada en el sistema urbano transnacional, lo cual define para ellas las jerarquías relevantes y la lógica de desarrollo. Igualmente, se desintegran de las zonas rurales aledañas y de las demás ciudades que componen los sistemas urbanos nacionales. Por estas dos vías, las ciudades no globalizadas transitan de una posición de integración subordinada en el sistema urbano nacional, a una posición de exclusión en el sistema urbano transnacional.

Cualquiera de estos fenómenos, y cada uno a su manera, revela los procesos de tránsito y de metamorfosis recíproca entre los sistemas de desigualdad y el sistema de exclusión. Adicionalmente, su análisis conjunto nos permite sacar algunas conclusiones sobre la situación actual en cada uno de estos sistemas y las relaciones entre ellos.

La primera conclusión es que los nuevos fenómenos de desigualdad/exclusión están fuertemente relacionados con el conocimiento y la tecnología. Son cristalizaciones provisionales de luchas sociales, económicas y culturales, que responden a conocimientos y tecnologías rivales. Los conocimientos y tecnologías que salen vencedores de estas luchas tienen un efecto devastador sobre los demás y, consecuentemente, sobre los grupos sociales que únicamente disponen de ellos. Los vencedores no soportan compartir el campo epistemológico con los vencidos y es por ello que a estos últimos no les es dada la posibilidad de una integración subordinada en un sistema de desigualdad. Por el contrario, pasan para el sistema de exclusión, siendo excluidos por el epistemicidio en sus múltiples versiones: exterminio, expulsión, olvido o sobrevivencia bajo la forma de folclor o atracción turística.

En segundo lugar, las transformaciones en curso ocurren globalmente, no porque éstas se presenten en todos los lugares del mundo, sino porque en donde se manifiestan –y esto se produce siempre localmente– lo hacen por medio de procesos cuyo ámbito es global. La tercera conclusión, rela-

cionada con la segunda, reside en que tales transformaciones en los sistemas de desigualdad y de exclusión son menos estadocéntricas que las del período anterior. Y puesto que el Estado ha sido siempre el gran gestor de las desigualdades y de las exclusiones, el control de unas y otras es menos visible, si es que realmente existe. De algún modo, podemos decir que la idea de gestión controlada se encuentra debilitada, cuando no neutralizada. En el campo del sistema de desigualdad, los límites pero también las virtualidades del Estado providencia son más evidentes ahora que su crisis parece irreversible. Es cierto que la seguridad y la redistribución mínima aseguradas por el Estado providencia son obtenidas a costa de la dependencia de los ciudadanos convertidos en clientes de máquinas burocráticas muy pesadas. Se trata de una dependencia descaracterizadora y finalmente inferiorizadora, en la medida en que es indiferente a las necesidades y a las aspiraciones específicas de los diferentes grupos de ciudadanos. Por el contrario, los promotores del desmantelamiento del Estado providencia incitan a los ciudadanos a la autonomía, a la independencia y a la responsabilización personal por la posición que ocupan en el sistema de la desigualdad, pero lo hacen olvidando la seguridad y la estabilidad mínimas que crean las condiciones bajo las cuales es posible el ejercicio efectivo de la responsabilización. Las desigualdades se agravan y para algunas es tal este aumento que la posibilidad de integración deja de existir transmutándose así en exclusión.

A su vez, el sistema de exclusión parece mucho más subordinado que antes a las exigencias de la acumulación capitalista, y las especificidades civilizacionales, culturales, étnicas o religiosas son accionadas de acuerdo a su congruencia con las exigencias de valorización de las industrias culturales y otras afines. La homogeneización cultural, pretendida ya sea por medio de la asimilación o por medio del olvido de las diferencias inapropiables, no es llevada a cabo por el Estado sino que surge como producto automático de procesos de hibridación cultural en curso en la aldea global. Mientras que las políticas culturales del Estado estaban al servicio de los proyectos nacionales, y en ocasiones nacionalistas, de la cohesión de la comunidad política de la nación, la política cultural de hoy –si de ella se puede hablar– no es más que un sumario automático de los procesos de globalización y de localización cultural que hacen parte de los procesos de valorización industrial-cultural. En el período anterior, la descaracterización cultural o étnica, siempre combinada con segregación, expulsión y a veces exterminio, estaba al servicio de un proyecto político recharacterizador –la construcción o la consolidación de la nación–, al paso que hoy en día la descaracterización, la vernaculización y el olvido no parecen estar al servicio de un proyecto político identificado. En síntesis, la política de estas transformaciones parece ser la despolitización bajo la forma de la ideología de consumo o del espectáculo mediático.

Una cuarta conclusión es que tanto el sistema de desigualdad como el sistema de exclusión parecen ser hoy en día menos esencialistas. Las escalas de la jerarquización tal vez son hoy más rígidas que nunca, pero la distribución de los grupos sociales o de las regiones en su interior es menos estable, lo que la vuelve menos previsible y menos controlable preventivamente. Y en consecuencia es más difícil luchar contra ella. Funciona no tanto por la caracterización esencialista del otro, como por la posición que éste ocupa en una red de relaciones que circunstancialmente reclaman su integración subordinada o su exclusión. Esta desesencialización es sobre todo visible en el sistema de exclusión, el cual fue tradicionalmente el más rígido de todos. Parafraseando a Ernst Gellner, podemos decir que en la modernidad capitalista el sistema de exclusión fue siempre la jaula de hierro, al paso que el sistema de desigualdad fue la jaula de caucho. Hoy, ambos parecen tener la flexibilidad de la jaula de caucho, y si existe alguna diferencia entre ellas, ésta opera en el sentido inverso de aquella que los separó anteriormente. En otras palabras, el sistema de desigualdad está hoy más próximo a la jaula de hierro, mientras que el sistema de exclusión se encuentra más cerca de la jaula de caucho.

¿QUÉ HACER?

Los sistemas de desigualdad y de exclusión no son los *deus ex-machina* de la modernidad capitalista. Su constitución, su consolidación y sus metamorfosis se presentan en un campo de relaciones sociales conflictivas, donde intervienen grupos sociales constituidos en función de la clase, del sexo, de la raza, de la etnia, de la religión, de la región, de la ciudad, de la lengua, del capital educativo, cultural o simbólico, del grado de distancia frente a criterios hegemónicos de normalidad, legalidad, etc. Cada uno de estos factores ha tenido una eficacia discriminatoria en la jerarquía de pertenencia en cualquiera de los dos sistemas. No es posible determinar en abstracto el grado de esta eficacia, no sólo porque ella varía según el tiempo histórico o la sociedad, sino porque los diferentes factores de discriminación actúan casi siempre conjuntamente. Puede decirse, sin embargo, que en el sistema de la desigualdad el factor clase ha tenido un papel preponderante y continúa teniéndolo, aunque de manera creciente su eficacia discriminatoria dependa de otros factores, principalmente la raza, la etnia o el sexo. Por el contrario, en el sistema de exclusión, estos y otros factores de discriminación se han impuesto, correspondiéndole a la clase una eficacia apenas complementaria, potenciadora o atenuadora de la discriminación, constituida por los otros factores.

La gestión controlada de las desigualdades y de la exclusión no fue en ningún momento una iniciativa o una concesión autónoma del Estado capitalista. Fue antes el producto de luchas sociales que impusieron al Estado

políticas redistributivas y formas menos extremas de exclusión. Y, del mismo modo, la crisis actual de esta gestión controlada, protagonizada por el Estado nacional, así como las nuevas formas y metamorfosis del sistema de desigualdad y del sistema de exclusión, son producto de luchas sociales, tal como lo serán las posibles evoluciones futuras de la situación en la que nos encontramos.

Enunciaré a continuación las principales dificultades con las que nos enfrentamos ante la creciente virulencia discriminatoria de los sistemas de desigualdad y de exclusión, indicando algunas pistas para superarlas.

La articulación entre políticas de igualdad y políticas de identidad

La primera dificultad está relacionada con la articulación entre políticas de igualdad y políticas de identidad. La crisis de gestión controlada de los sistemas de desigualdad y de exclusión en la modernidad capitalista tiene, al menos, el mérito de mostrar que el universalismo antidiferencialista que subyace a tal gestión, además de ser genuino, redujo a un simplismo intolerable las complejas relaciones entre igualdad e identidad, entre desigualdad y diferencia. Vimos arriba que tanto las políticas redistributivas del Estado providencia como las políticas asimilacionistas de la homogeneización cultural partieron de una determinada norma de sociabilidad y de un cierto campo de representaciones culturales que se transformaron en universales, subordinando a estas políticas todas las normas y representaciones que con ellas discrepan. Tal subordinación, más allá de fallar en su objetivo igualitario, tuvo un efecto descaracterizador y desequilibrante sobre todas las diferencias culturales, étnicas, raciales, sexuales, en las cuales se sustentaba por la negación, la megaidentidad nacional sancionada por el Estado.

Frente a esto, hay que buscar una nueva articulación entre políticas de igualdad y políticas de identidad. Antes que nada, es necesario reconocer que no toda diferencia es inferiorizadora. Y, por ello mismo, la política de igualdad no tiene que reducirse a una norma identitaria única. Por el contrario, siempre que nos encontremos frente a diferencias no inferiorizadoras, la política de igualdad que las desconoce o las descaracteriza se convierte contradictoriamente en una política de desigualdad. Una política de igualdad que niega las diferencias no inferiorizadoras es de hecho una política racista. Como vimos, el racismo se afirma tanto por la absolutización de las diferencias como por la negación absoluta de aquéllas. Siempre que estamos frente a diferencias no inferiorizadoras, una política genuina es aquella que permite la articulación horizontal entre las identidades discrepantes y entre las diferencias en que ellas se fundan.

De ahí surge el nuevo imperativo categórico que, en mi opinión, debe informar una articulación posmoderna y multicultural de las políticas de

igualdad y de identidad: tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza.

La realización de este imperativo debe superar múltiples y difíciles obstáculos. En primer lugar, el peso de la normalización antidiferencialista es tan grande en la modernidad capitalista que la afirmación de la diferencia redundaba casi siempre en un reconocimiento de desigualdad y, en esta medida, la articulación horizontal entre las diferencias tiende a convertirse en una articulación vertical. Esta transformación está relacionada con otro obstáculo moderno de corte epistemológico, que consiste en que las diferencias son percibidas por una forma de conocimiento que no las reconoce. Efectivamente, la ciencia moderna es un paradigma epistemológico fundado en una versión extrema de universalismo antidiferencialista, cuya hegemonía fue obtenida a costa de sucesivos epistemicidios cometidos contra los conocimientos rivales. Y como estos conocimientos fueron siempre formas de racionalidad constitutivas de identidades y diferencias socialmente constituidas, los epistemicidios redundaron siempre en identidacidios. Recurrir, en estas circunstancias, al conocimiento moderno para identificar las diferencias no puede dejar de redundar en la descaracterización de éstas.

Esto significa que una nueva política de identidad y de diferencia presupone un nuevo paradigma epistemológico que aquí me limito a enunciar. No hay ignorancia en general, así como no hay conocimiento en general. Todo el paradigma epistemológico es una trayectoria entre un punto A, entendido como la ignorancia, y un punto B, que designa el conocimiento. En el paradigma de la ciencia moderna, la ignorancia es el caos y el conocimiento es el orden. Conocer, dentro de este paradigma, equivale a seguir la trayectoria del caos al orden. Aquí, la diferencia es el caos y por lo tanto ignorar y conocer significa superar esta trayectoria sirviéndose del orden del universalismo antidiferencialista.

El conocimiento y el reconocimiento de las diferencias presupone otro paradigma de conocimiento que, propongo yo, tenga como punto de ignorancia el colonialismo y como punto de conocimiento la solidaridad. En este paradigma, conocer significará seguir la trayectoria que va del colonialismo a la solidaridad. En esta trayectoria será posible no sólo reconocer las diferencias sino distinguir aquellas que inferiorizan y aquellas que no lo hacen, en la específica constelación social de desigualdades y de exclusiones en que estas diferencias existen.

El tercer obstáculo que hay que vencer en la realización del imperativo multicultural reside en la complejidad propia de una política de identidad. La identidad es siempre una pausa transitoria en un proceso de identificación. Los grupos sociales y los individuos acumulan, a lo largo del tiempo, diferentes identidades y en cada momento pueden disponer de varias iden-

tidades complementarias o contradictorias. De este “*stock*” identitario, una de las identidades asume, según las circunstancias, la primacía y en consecuencia el análisis de este proceso es de gran importancia para comprender la política que entrará a protagonizar o a respaldar tal identidad.

La política de la identidad se explica por medio de tres procesos básicos: diferenciación, autorreferencia y conocimiento. Cualquiera de estos procesos es difícil de concretizar en las condiciones en que han operado los sistemas de desigualdad y de exclusión de la modernidad capitalista. El proceso de diferenciación es el proceso de separación entre el yo y el otro, entre nosotros y el resto. Es, por así decir, el reverso del proceso de exclusión aunque comparta con este dispositivo la separación entre el yo y el otro. Sólo que, contrariamente a lo que sucede en el proceso de exclusión, el otro se asume como yo y la inversión de la separación, lejos de ser impuesta, es una conquista. Dada la virulencia de los procesos hegemónicos de exclusión, la diferenciación constituye una conquista difícil; un acto de resistencia que exige, para tener éxito, la movilización de recursos y de energías organizativas.

El segundo proceso, la autorreferencia, es el momento especular de la creación de identidad, la suma de las distribuciones originales que justifican una pertenencia específica y específicamente identitaria. Los mitos de orígenes, los rituales y los símbolos, la orientación de los valores, la historia compartida, todos ellos son elementos constitutivos de la autorreferencia. También aquí existen serias dificultades en la medida en que estos motivos de distribución surgen constantemente desvalorizados a la luz del universalismo antidiferencialista representado por la megaidentidad hegemónica.

Por último, la política de identidad se apoya en un proceso de reconocimiento. Contrariamente a lo que sucede con el sistema de exclusión, en la identidad el yo necesita del reconocimiento del otro para constituirse plenamente. Ahora bien, como lo expliqué en este y en anteriores capítulos, el reconocimiento del otro es una de las flaquezas más importantes de la epistemología moderna, sobre todo cuando se coloca al servicio de la gestación de los sistemas de desigualdad y de exclusión de la modernidad capitalista.

La justicia del imperativo categórico multicultural, que preside la articulación posmoderna de la política de igualdad y de la política de identidad, no depende de la viabilidad práctica de las condiciones que la harán realidad. Además, en el contexto histórico presente, este imperativo tiene una fuerte dimensión utópica que, lejos de ser suprimida, debe ser promovida. En un período en que la crisis de la regulación modernista no deja espacio para el refuerzo de la emancipación modernista –sino que, por el contrario, ésta parece entrar en una crisis que tiene como fuente, paradójicamente, la propia crisis de la regulación– el pensamiento alternativo de las alternativas debe tener forzosamente una tonalidad utópica.

La creación de un mínimo de consenso alrededor de este imperativo es la primera condición de una lucha utópica más realista contra la creciente virulencia de los sistemas de desigualdad y de exclusión. La dificultad de esta construcción no es la única con la que nos vemos enfrentados. Existen otras dos que explicaré brevemente. Estas dificultades son, por un lado, la reinención necesaria del Estado para que éste se adecúe a la nueva articulación entre políticas de igualdad y políticas de identidad, y por otro lado, la definición del espacio-tiempo privilegiado para organizar las luchas sociales dentro y fuera del marco del Estado. Estos dos problemas y sus soluciones son analizados en detalle en los capítulos 7 y 8, respectivamente.

La reinención del Estado

Como vimos, el Estado moderno capitalista ha tenido a su cargo la gestión de los sistemas de desigualdad y de exclusión. En términos de política de igualdad, ésta ha sido siempre muy frágil, incluso en su mejor formulación, la de los Estados providencia de Europa del Norte. Si en estos países produjo una estructura de clases aún poco igualitaria, en los demás, dentro y fuera de Europa, se limitó a imponer una redistribución mínima que dejó intacto el sistema de desigualdad y apenas eliminó sus efectos más extremos. En términos de política de identidad, las políticas estatales han sido igualmente deficientes. La primacía otorgada a la identidad nacional y la adopción de criterios de normalidad y de normalización avalados científicamente, acabaron por confirmar o crear una gran exclusión, tanto por la descalificación, estigmatización o demonización de las diferencias mayores en relación con los patrones hegemónicos, como por la asimilación descaracterizadora de los demás.

Si, por un lado, la crisis de esta gestación estadocéntrica revela sus límites, por el otro también revela sus potencialidades, al menos en su versión más fuerte, la del Estado providencia. Frente a la nueva virulencia del sistema de desigualdad, las tareas redistributivas son hoy más urgentes que nunca y no me parece que, en las condiciones actuales, se pueda dispensar al Estado de tener que desempeñar en ellas un papel importante. Es cierto que el capital y las fuerzas sociales que se encuentran a su lado hablan de la crisis irreversible del Estado providencia, únicamente para destruir lo que de él queda y para sustituirlo por un Estado menos keynesiano y más schumpeteriano. Sin embargo, los trabajadores sólo pueden referirse a la crisis irreversible del Estado providencia para proponer su reinención, entendida como otra forma de realizar mejor y más profundamente las políticas facilitadoras y redistributivas que han sido la marca de este Estado providencia.

En ese sentido, a las fuerzas progresistas no les queda sino proponer la reinención del Estado providencia donde él haya existido e igualmente construirlo donde no exista todavía. Rosanvallon (2000) propuso reciente-

mente que se pasara del Estado pasivo de providencia a un Estado activo de providencia, no tanto centrado en la redistribución social por medio de los derechos laborales, sino en un derecho a la integración o a la reintegración social, fundado en la pertenencia al cuerpo social de la nación. Mientras que los derechos del Estado providencia, tal como lo conocemos, son derechos pasivos de indemnización que se aplican siempre y de la misma forma cualesquiera que sean las circunstancias, el derecho de inserción social es un derecho contractualizado e individualizado que garantiza las condiciones mínimas de participación en el cuerpo nacional, ya prefigurado en Francia desde 1988 en el RMI*. Este derecho sólo está garantizado a cambio de una participación concreta del titular, de una contrapartida en términos de prestación de actividades de interés social, formación profesional, recreación social, asistencia a la tercera edad, limpieza de las ciudades y otras actividades relativas a la calidad de la vida urbana. El derecho de inserción es así un derecho individualizado y condicional, un derecho que, para ser ejercido, exige un desempeño personal de su titular. Es menos un derecho sustantivo que un derecho procesal.

Rosanvallon tiene razón en cuestionar el principio de una redistribución de riqueza fundada en los derechos laborales cuando éste es cada vez más raro y precario, y cuando el trabajo que sirve de base a las políticas redistributivas del Estado providencia, el trabajo estable, seguro y formalizado, es cada vez más un privilegio de pocos y precisamente de aquellos que menos necesitarían de la redistribución estatal. Sin embargo, temo que su propuesta explícitamente no redistributiva poco contribuya a atenuar la virulencia del sistema de desigualdad y sólo lo haga por vía de un nuevo asistencialismo que transforme a los ciudadanos en trabajadores sociales en las áreas del mercado laboral que no interesan al capital.

A mi entender, las líneas orientadoras de la reinención del Estado providencia deben ser otras. Contrariamente a lo que propone Rosanvallon, las políticas redistributivas del nuevo Estado providencia deben ser profundizadas. Si en el viejo Estado providencia el derecho al trabajo fue el criterio de redistribución social, en el nuevo Estado providencia el trabajo debe ser él mismo objeto de redistribución social: del derecho del trabajo al derecho al trabajo. Pero este derecho al trabajo no puede circunscribirse a las áreas sociales no competitivas con el mercado laboral capitalista, sino que debe penetrar en el corazón de éste. Para ser redistributivo, el derecho al trabajo tiene que cobijar el derecho a la repartición del trabajo. Una reducción drástica del horario de trabajo sin reducción del salario debe estar en el centro de las políticas redistributivas del nuevo Estado providencia y debe, por esta razón, ser un objetivo central de las fuerzas que luchan por él, principalmente el movimiento sindical. La irreductibilidad

* Por sus siglas en francés, Ingreso Mínimo de Inserción.

del salario es un principio básico pero las modalidades de pago pueden ser múltiples en función de la desagregación del salario en varios salarios parciales, o subsalarios.

La repartición del trabajo capitalista no es una nueva política de pleno empleo. Además, en caso de que se continúe verificando y, probablemente, profundizando la discrepancia entre el aumento de la productividad y la creación de empleo, es bien posible que el capitalismo deje de ser la única fuente de trabajo social. En este caso, la repartición de trabajo, a través de la reducción drástica del horario de trabajo, debe ser complementada por la creación de trabajo social en el llamado sector social de proximidad, de acuerdo con propuestas semejantes a las de Rosanvallon u otras como las de un nuevo régimen de voluntariado, con o sin recompensas formales por parte del Estado o de las asociaciones. Es ésta la segunda línea orientadora del nuevo Estado providencia. Ella abre espacio para una nueva política de identidad en articulación con la política de igualdad, puesto que las prestaciones laborales, socialmente útiles, deben ser decididas de acuerdo con las aspiraciones y las necesidades específicas de los diferentes grupos sociales, sean ellas étnicas, sexuales, raciales, culturales, regionales, religiosas u otras. Naturalmente, el espacio para esta política está atravesado por el imperativo categórico posmoderno arriba enunciado y, por esto mismo, sólo hay lugar en él para las diferencias no inferiorizadoras.

La tercera línea consiste en una nueva lógica de distribución entre las diferentes fuentes de regulación social inherentes a la modernidad. He afirmado en páginas anteriores que los tres pilares de la regulación social moderna son el Estado, el mercado y la comunidad. Si en su matriz original la modernidad propuso una regulación social en que participaran equilibradamente los tres pilares, la verdad es que, a medida que el proyecto de la modernidad se redujo al proyecto de la modernidad capitalista, el Estado y el mercado adquirieron una total primacía en la regulación social, al paso que la comunidad, tan elocuentemente teorizada por Rousseau, se vio condenada a una mediocre marginalidad. De ahí que la comunidad rousseauiana sea hoy una de las representaciones más subdeterminadas de la modernidad. De ahí también, paradójicamente, su potencialidad para servir de base a la reinvencción del Estado providencia.

Cuando hoy se habla de la crisis del Estado providencia, se asume casi siempre que la solución está en privatizar los servicios de salud y de seguridad social y que hacer esto significa entregarlos a la regulación mercantil. Básicamente de lo que se trata es de abrir nuevas áreas a la valorización del capital, tanto así que está probado que la privatización mercantil no trae, como regla, ahorro alguno al Estado, pues éste tiene que seguir participando conjuntamente en la adquisición de servicios producidos en el mercado. Es un mito pretender sustituir la ineficiencia del Estado por la

eficiencia del mercado, en la medida en que este último, al no funcionar sino en conjunción con el Estado, absorbe la ineficiencia estatal, la suma a la suya y multiplica ambas con la corrupción y los lucros especulativos. Por el contrario, la reinención progresista del Estado providencia debe otorgar un lugar importante a la regulación comunitaria, al llamado tercer sector, el sector privado no lucrativo. Los sindicatos deben asumir un nuevo papel en la producción de la providencia societaria, un papel no muy distinto de aquel que ya asumieron en el período inicial del movimiento obrero organizado, mucho antes del Estado providencia, en la época del mutualismo, de los seguros obreros, de las escuelas, hospitales, fiestas y vacaciones obreras. Y paralelamente a los sindicatos, los movimientos populares y sus asociaciones deben reivindicar su integración en una vasta constelación de modos de producción de providencia societaria, en la que se articulan la producción estatal, la producción mercantil y la producción comunitaria.

La cuarta línea de orientación para la reinención del Estado providencia tiene que ver con la política de gasto público. Hoy se habla de “menos Estado y de mejor Estado” y de la necesidad de reducir el déficit público realizando ahorros en las políticas públicas y reduciendo la planta de funcionarios públicos. Éste es un objetivo sin duda meritorio. Es su aplicación la que suscita serias dudas, sobre todo porque raramente se toca el sector más improductivo del Estado, las Fuerzas Armadas, que han venido a asumir en el Estado moderno un peso creciente con la correspondiente incidencia presupuestal. Tal crecimiento fue legitimado por las sucesivas doctrinas de la seguridad nacional, de la defensa de la ciudadanía y de la integridad del territorio, por la lucha contra el comunismo, contra el terrorismo y los enemigos internos. Influenciadas por las políticas imperiales de los Estados hegemónicos y por los *lobbies* de las industrias de armas, estas doctrinas fueron abriendo y continúan abriendo nuevos espacios de gasto público.

Es necesario proceder a una crítica radical de esta lógica, y las condiciones parecen favorables en virtud del fin de la guerra fría y de la creación de bloques regionales que contienen la mayoría de las veces acuerdos de cooperación militar. El futuro de las Fuerzas Armadas debe entrar urgentemente en la agenda política. La producción organizada de violencia de gran intensidad como la que protagonizan las Fuerzas Armadas tiene que ser sujeta a un exigente escrutinio público, ya que ella es servida por una producción que, a pesar de ser muy dispendiosa, es improductiva. De hecho, la mejor utilización del armamento es su no utilización.

En estas condiciones, los gastos en la producción organizada de violencia deben ser siempre considerados en comparación con los gastos en la producción de condiciones sociales que previenen la necesidad del recurso a la violencia. Más allá de un cierto límite de improbabilidad, la existencia

de las Fuerzas Armadas deja de tener justificación razonable. Su permanencia deja de ser un objetivo nacional para volverse la expresión de un interés sectorial, con componentes nacionales y transnacionales, que debe ser ponderado en el conjunto de intereses sectoriales de que está compuesta la sociedad. Y en esta ponderación no se dejará de tener en cuenta que la virulencia creciente del sistema de desigualdad y del sistema de exclusión está dejando en la pobreza, en el hambre, en la miseria y en la exclusión amplios sectores de la población cuyo interés sectorial, por ser tan vasto en su base, debería asumir cada vez más el estatuto de interés nacional. Y no se olvide que, más allá de los recursos presupuestales que consumen, las Fuerzas Armadas disponen de inmensas infraestructuras, muchas veces de gran calidad, principalmente edificios donde sería fácil instalar escuelas, hospitales, centros de formación profesional, espacios de recreación para la tercera edad, centros de vacaciones para trabajadores y sus familias, etc. Algunos países, como por ejemplo Costa Rica, abolieron las Fuerzas Armadas y la supresión de éstas ya ha sido incluida en referendos en otros países. Donde no fuese posible eliminarlas, éstas deben ser drásticamente reducidas, de acuerdo con las condiciones específicas de cada país. Por ejemplo, en el caso de Portugal –que hace parte de la OTAN y de la Unión Europea y sus acuerdos de defensa regional, y tiene una vasta frontera marítima–, he llegado a proponer que las Fuerzas Armadas sean reducidas a la Marina.

La última línea de orientación en la reinención del Estado providencia tiene que ver con la política fiscal. El carácter abstracto y descaracterizador de las políticas sociales del Estado providencia tal como lo conocemos, proviene del hecho de que la redistribución efectuada por estas políticas reside en una solidaridad abstracta. Los que trabajan y los que generan beneficios contribuyen con sus impuestos a una redistribución social administrada por el Estado. Las opciones concretas en esta redistribución, así como sus aplicaciones, son decididas por el sistema político y ejecutadas por una vasta burocracia estatal. Ahora bien, hoy es conocida la crisis por la que pasan los sistemas políticos y, principalmente, los regímenes democráticos, minados por la patología de la representación y de la participación. Por otro lado, la burocracia estatal está cada vez más dividida en intereses sectoriales, en ocasiones tan desgarrados, que transforman el Estado en una red de microestados, cada uno con su micropolítica pública, su microclima de corrupción y, en el fondo, su microdespotismo.

En estas condiciones, la solidaridad abstracta del Estado providencia se transforma en un peso inconsecuente y absurdo que deslegitima al mismo Estado y a la vez da fuerza ideológica a muchos episodios de protesta ciudadana contra los impuestos a los que hemos asistido en los últimos años. Muchas de estas revueltas no son activas, son pasivas y se manifiestan por una masiva evasión fiscal.

Mi propuesta consiste en que se debe cambiar radicalmente la lógica fiscal. La nueva articulación entre la política de igualdad y la política de identidad exige que la solidaridad fiscal sea más concreta e individualizada. Una vez fijados los niveles generales de tributación, establecida la lista de los objetivos financiables por el gasto público a nivel nacional y con mecanismos que combinen la democracia representativa y la democracia participativa, es necesario dar la opción a los ciudadanos de decidir dónde y en qué proporción deben ser gastados sus impuestos. Algunos ciudadanos desearán que sus impuestos sean gastados mayoritariamente en la salud, otros preferirán la educación o la seguridad social, etc. En el caso de los ciudadanos cuyos impuestos son deducidos en la fuente, que en muchos países son todos los asalariados, dentro del monto deducido deben constar las diferentes partidas y la proporción de las aplicaciones pretendidas.

Como es de esperar, en sociedades muy grandes, muy heterogéneas y muy asimétricas social y culturalmente no será fácil organizar el referendo, aunque no creo que ello sea imposible. En efecto, ya hay experiencias sociales en curso que constituyen el embrión de esta nueva política fiscal. Para apoyarme en un ejemplo brasilero, sobre este punto es ejemplar el presupuesto participativo puesto en práctica a nivel municipal por la Alcaldía de Porto Alegre (Santos 2003). Naturalmente, se trata de una experiencia local que busca la aplicación de un pequeño porcentaje del gasto municipal y en función de una determinada asignación previamente constituida, pero en todo caso se pretende auspiciosamente una nueva transparencia y proximidad entre las políticas estatales y las políticas de los ciudadanos.

La última línea de orientación en la reinención del Estado providencia sugiere que, una vez fijadas participativamente las prioridades fiscales y presupuestales del Estado, la concepción y la aplicación concreta de las políticas en que éstas se deberán traducir tienen también que ser participativas ellas mismas, apoyándose en ese sentido en mecanismos que garanticen el equilibrio arriba citado entre la regulación estatal, la regulación mercantil y la regulación comunitaria. Esta participación será decisiva para abrir el espacio de las políticas de identidad fundadas en el reconocimiento de las aspiraciones y de las necesidades específicas que confirman las alteridades socialmente vigentes.

La globalización desde abajo

Las tareas relativas a la reinención del Estado providencia anuncian desde ya la tercera gran dificultad con la que se enfrenta una articulación posmoderna entre las políticas de igualdad y las políticas de identidad. Sostuve en las páginas anteriores que las metamorfosis por las que están pasando el sistema de desigualdad y el sistema de exclusión, así como su creciente virulencia, tienen su raíz en los procesos hegemónicos de la globalización tanto económica como cultural y social.

Los efectos de las desigualdades y de la exclusión tienen lugar a nivel local e incluso a nivel individual, en individuos concretos que sufren, pero por otro lado las causas de este sufrimiento son cada vez más globales, producidas o decididas a una gran distancia espacio-temporal. Esta discrepancia tiene un impacto decisivo, desde luego en el propio Estado que, como vimos arriba, muestra cada vez más la dificultad de imponer la primacía del espacio-tiempo nacional sobre el espacio-tiempo global, mientras que él mismo está en vía de ser transnacionalizado.

La dificultad reside pues en el hecho de que los movimientos y las luchas sociales han venido a imponer límites a los sistemas de desigualdad y de exclusión, pues se encuentran estancados en el espacio-tiempo nacional o local y no es fácil su transferencia hacia el espacio-tiempo global. Es bien conocida la perversión del siglo XX en este campo, el cual nació bajo el lema de “proletarios de todos los países, uníos”, para terminar luego con los movimientos obreros acantonados en el espacio-tiempo nacional, confrontados a capitalistas globalizados. Sucede que, debido a la naturaleza de las metamorfosis por las que pasan los sistemas de desigualdad y de exclusión, la constelación de factores discriminatorios es cada vez más compleja y combina, en formas muy variadas, discriminaciones racistas, sexistas, étnicas, de edad, regionales, religiosas, etc. En estas condiciones, la suma de intereses se hace muy difícil, tanto así que tiene que efectuarse contra la corriente del individualismo, del narcisismo y del consumismo dominantes. Y si las dificultades de organización son grandes a nivel local y nacional, a nivel global son mucho mayores.

No me parece, sin embargo, que estas dificultades sean insuperables. Antes que nada hay que tener en cuenta que lo que llamamos globalización es un conjunto de relaciones sociales. Esto quiere decir, en primer lugar, que no hay propiamente una globalización, sino muchas globalizaciones, diferentes modos de producción de globalización. Quiere decir también que todos estos modos de producción son conflictuales, constituidos en lucha, a pesar de la fatalidad o la necesidad de que ellos se estiman portadores. Por otro lado, los medios tecnológicos de información digitalizada y del espacio electrónico que hacen posible la globalización del capital pueden ser y han sido utilizados por movimientos contrahegemónicos, que van de los movimientos obreros a los grupos ecológicos, de las asociaciones de pueblos indígenas a los movimientos feministas. Y si es cierto que están siendo utilizados por la extrema derecha de todos los países, y sobre todo en los Estados Unidos, ellos han sido igualmente utilizados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional de Chiapas para difundir su mensaje de convergencia nacional.

Hoy estamos asistiendo a la posibilidad de una globalización desde abajo, a lo que designo como una nueva forma de cosmopolitismo: uniones

transnacionales de grupos sociales victimizados por los sistemas de desigualdad y de exclusión, que establecen redes entre asociaciones locales, nacionales y transnacionales como el medio más eficaz de lucha por sus intereses igualitarios e identitarios contra la lógica de la globalización capitalista. Los movimientos de lucha por los derechos humanos simbolizan mejor que cualquier otro el potencial pero también los límites de la globalización anticapitalista. La selectividad con que la política internacional de los derechos humanos ha sido puesta en práctica muestra hasta qué punto éstos han estado al servicio de los intereses hegemónicos de los países capitalistas y principalmente de los Estados Unidos. Como lo ha sostenido Richard Falk, las violaciones de los derechos humanos han estado sujetas a una doble política, la política de la invisibilidad y la política de la supervisibilidad, aplicadas alternativamente conforme si los violadores son amigos o enemigos de las potencias hegemónicas. En esta medida, éstos han sido el símbolo del universalismo antidiferencialista que ha dominado la gestión moderna de la desigualdad y de la exclusión.

Pero, por otro lado, éste es apenas uno de los rostros de los movimientos de derechos humanos. El otro rostro es el de los activistas de los derechos humanos, que sacrifican sus vidas en nombre de los principios de dignidad humana, envueltos en luchas emancipatorias y contrahegemónicas que se articulan con las de otros grupos y movimientos en diferentes partes del planeta. En estas uniones contrahegemónicas se encuentra el embrión de un diálogo Sur/Sur, cuya importancia se muestra cada vez más crucial como antídoto urgente a todos los falsos diálogos Norte/Sur con que los países hegemónicos han legitimado el saqueo del Sur. Estas son las señales del nuevo cosmopolitismo que para serlo tiene que mostrarse multicultural, articulador de las diferencias y de las identidades no inferiorizadoras que reconoce horizontalmente. Al falso universalismo de los derechos humanos, exageradamente occidentales en sus presupuestos, hay que contraponer una concepción multicultural de los derechos humanos fundada en el aprendizaje del principio según el cual la defensa de la dignidad humana tiene varios nombres y no todos nos resultan familiares. Los movimientos sociales tienen que poner ellos mismos en práctica la articulación posmoderna entre políticas de igualdad y políticas de identidad, si quieren que el Estado moderno sea reinventado de acuerdo con las exigencias de esa articulación.

CONCLUSIÓN

En este capítulo pasé revista a la constitución de los sistemas de desigualdad y de exclusión de la modernidad capitalista, a través de los cuales ésta organizó la pertenencia subordinada de clases y otros grupos sociales por las vías aparentemente opuestas de la integración y de la exclusión. Mos-

tré que la gestión controlada de las desigualdades y de la exclusión a cargo del Estado y, en su mejor momento, a cargo del Estado providencia, se encuentra hoy en crisis en virtud de la erosión de los recursos redistributivos y asimilacionistas del Estado, gestión que está ligada a los procesos de globalización de la economía y de la cultura responsables de las sucesivas metamorfosis por las que han pasado el sistema de desigualdad y el de exclusión.

Indiqué finalmente las principales dificultades que esta situación genera a las fuerzas sociales progresistas, y señalé también algunas vías de solución. Enuncié un nuevo imperativo categórico de articulación horizontal entre política de igualdad y política de identidad. Procuré mostrar que, contra lo que afirma el discurso neoliberal, el Estado nacional no está en vía de extinción y continúa siendo un campo de lucha decisivo. La erosión de la soberanía y de las capacidades de acción ocurre de manera muy selectiva y sólo en el ámbito de la providencia de los ciudadanos. En el aspecto represivo y en cuanto a la acción de las empresas no se vislumbra la mínima señal de erosión de las capacidades estatales o, si tal erosión existe, ella es muy tenue. De ahí que el Estado no deba ser abandonado como campo de lucha y acepte la fatalidad que el modelo neoliberal diseñó para él. Para eso, sin embargo, la lucha contrahegemónica tiene que proceder a una profunda reinención del Estado sin temerle a la tonalidad utópica que algunas medidas puedan asumir. Como dijo Sartre, una idea antes de realizarse tiene una extraña semejanza con la utopía.

Esta reinención tiene un fuerte contenido anticapitalista y difícilmente podrá ser llevada a cabo a través de los mecanismos de la democracia representativa. Por el contrario, nos exige pensar en nuevas prácticas democráticas. Por un lado, la reinención implica una lucha que sobrepasa el marco nacional en el que la democracia participativa se consolida. De hecho, la lucha que no tenga presente que el Estado nacional está siendo él mismo transnacionalizado está condenada al fracaso. De ahí se desprende la urgencia, a la que también hice alusión, de potenciar las globalizaciones contrahegemónicas que generan un nuevo cosmopolitismo emancipatorio. Dado el espacio-tiempo global en que se despliega, este nuevo cosmopolitismo tiene que articular diferentes formas democráticas, las cuales tendrán que ser multiculturales si quieren ser el instrumento generador de una nueva articulación entre políticas de igualdad y políticas de identidad, de acuerdo con el imperativo que enuncié: tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza.

BIBLIOGRAFÍA

- Rosanvallon, Pierre (2000). *The New Social Question*. Princeton: Princeton University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003). “El presupuesto participativo de Porto Alegre: para una democracia redistributiva”, en: B. Santos (org.).
- (org.) (2003). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City. New York, Tokyo, London*. Princeton: Princeton University Press.

CAPÍTULO 6

Los procesos de globalización*

INTRODUCCIÓN

En las tres últimas décadas las interacciones transnacionales sufrieron una intensificación dramática. Esta intensificación va desde la globalización de los sistemas de producción y de las transferencias financieras hasta la diseminación, a escala mundial, de información e imágenes a través de los medios de comunicación social, pasando por los desplazamientos masivos de personas, sean turistas, trabajadores migrantes o refugiados. La amplitud y profundidad extraordinarias de estas interacciones transnacionales llevaron a que algunos autores las vieran como una ruptura en relación con las anteriores formas de interacción transfronteriza, un nuevo fenómeno que se conoce bajo diferentes nombres: “globalización” (Featherstone 1990, Giddens 1990, Albrow y King 1990), “formación global” (Chase-Dunn 1991)¹, “cultura global” (Appadurai 1990, 1997; Robertson 1992), “sistema global” (Sklair 1991), “modernidades globales” (Featherstone *et al.* 1995), “proceso global” (Friedman 1994), “culturas de la globalización” (Jameson y Miyoshi 1998) o “ciudades globales” (Sassen 1991, 1994; Fortuna 1997). Giddens define la globalización como “la identificación de relaciones sociales mundiales que unen localidades distantes de tal modo que los acontecimientos locales están condicionados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa”, y reprocha a los sociólogos una aproximación indebida a la idea de “sociedad” en tanto que sistema cerrado (1990, 64). En el mismo sentido, Featherstone desafía a la sociología a “teorizar y encontrar formas de investigación sistemáticas que ayuden a

* Tomado de *Gobalização: Fatalidade ou Utopia?* Porto, Afrontamento, 2001. Traducción de Felipe Cammaert.

¹ Téngase en cuenta, sin embargo, que Chase-Dunn enfatiza la continuidad de los acontecimientos recientes dentro del sistema mundial.

clarificar estos procesos globalizantes y estas formas destructivas de vida social que vuelven problemático lo que por mucho tiempo fue visto como el objeto fundamental de la sociología: la sociedad, concebida casi exclusivamente como el Estado-nación bien delimitado” (1990, 2). Para el Grupo de Lisboa, la globalización es una fase posterior a la internacionalización y a la multinacionalización porque, contrariamente a éstas, ella anuncia el fin del sistema nacional como núcleo central de las actividades y de las estrategias humanas organizadas (1994).

Un repaso de los estudios sobre los procesos de globalización nos muestra que estamos frente a un fenómeno multifacético, de dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, religiosas y jurídicas, relacionadas entre sí de modo complejo. Por esta razón, las explicaciones monocausales y las interpretaciones monolíticas de este fenómeno parecen poco adecuadas. Sucede que la globalización de los últimos treinta años, en vez de encajar en el patrón moderno occidental de globalización –en el sentido de homogeneización y uniformización– defendido por Leibniz y por Marx, tanto en las teorías de la modernización como en aquéllas del desarrollo dependiente, combina por un lado la universalización y la eliminación de las fronteras nacionales, y por el otro el particularismo, la diversidad local, la identidad étnica y el retorno al comunitarismo. Además, esta globalización interactúa de manera muy diversa con otras transformaciones que le son concomitantes en el sistema mundial, tales como el aumento dramático de las desigualdades entre países ricos y países pobres y, al interior de cada país, entre ricos y pobres, la sobrepoblación, la catástrofe ambiental, los conflictos étnicos, la migración internacional masiva, la emergencia de nuevos Estados y la desaparición o implosión de otros, la proliferación de guerras civiles, el crimen globalmente organizado, la democracia formal como condición política para la ayuda internacional, etcétera.

Antes de proponer una interpretación de la globalización contemporánea, describiré brevemente sus características dominantes vistas desde una perspectiva económica, política y cultural. Aludiré de paso a los tres debates más importantes que ella ha suscitado, que se pueden resumir en las siguientes preguntas: 1) ¿la globalización es un fenómeno nuevo o viejo?; 2) ¿la globalización es monolítica, o por el contrario tiene aspectos positivos y aspectos negativos?; 3) ¿hacia dónde conduce la creciente intensificación de la globalización? En los debates sobre la globalización existe una fuerte tendencia a reducirla a sus dimensiones económicas. Sin dejar de lado la importancia de este aspecto, pienso que es necesario prestar igual atención a las dimensiones social, política y cultural. Hablar de características dominantes de la globalización podría transmitir la idea de que la globalización es no sólo un proceso lineal sino también un proceso consensual. Se trata obviamente de una idea falsa, como lo demostraré más adelante. Pero, a pesar de ser falsa, ella misma es dominante, pues no deja de

tener una cierta dosis de verdad. Lejos de ser consensual, la globalización es, como veremos, un vasto e intenso campo de conflictos entre grupos sociales, Estados e intereses hegemónicos por un lado, y grupos sociales, Estados e intereses subalternos por el otro. Incluso al interior del campo hegemónico se presentan divisiones más o menos significativas. Sin embargo, por encima de todas estas divisiones internas, el campo hegemónico actúa sobre la base de un consenso entre sus miembros más influyentes. Este consenso no sólo confiere a la globalización sus características dominantes, sino que también legitima estas últimas como las únicas posibles o las únicas adecuadas. De ahí que, como sucedió con los conceptos que la precedieron, tales como la modernización o el desarrollo, el concepto de globalización tenga un componente descriptivo y un componente prescriptivo. Dada la amplitud de los procesos en juego, la prescripción es un conjunto vasto de obligaciones, afianzadas todas ellas en el consenso hegemónico. Este consenso se conoce bajo el nombre de “consenso neoliberal” o “Consenso de Washington”, por haber sido logrado en Washington a mediados de la década de los ochenta. Este acuerdo fue suscrito por los Estados centrales del sistema mundial, teniendo en cuenta el futuro de la economía mundial, las políticas de desarrollo y sobre todo el papel del Estado en la economía. No todas las dimensiones de la globalización están inscritas del mismo modo en este consenso, pero todas ellas han sido afectadas por su impacto. El consenso neoliberal propiamente dicho es un conjunto de cuatro consensos que mencionaré más adelante, de los cuales se desprenden otros que serán igualmente estudiados. Este consenso se encuentra hoy relativamente debilitado en virtud de los crecientes conflictos al interior del campo hegemónico y de la resistencia que ha venido protagonizando el campo subalterno o contrahegemónico. Tanto así que al período actual se le llama ya “Posconsenso de Washington”. Sin embargo, fue el consenso neoliberal el que nos trajo hasta aquí, y por ello mismo es suya la paternidad de las características actualmente dominantes de la globalización.

Los diferentes consensos que forman el consenso neoliberal comparten una idea-fuerza que como tal constituye un metaconsenso. Esta idea consiste en que estamos entrando en un período en que las divergencias políticas desaparecieron. Las rivalidades imperialistas entre los países hegemónicos, que en el siglo XX provocaron dos guerras mundiales, han desaparecido, dando origen a la interdependencia entre las grandes potencias, a la cooperación y a la integración regionales. Hoy en día se presentan apenas pequeñas guerras, casi todas situadas en la periferia del sistema mundial, muchas de ellas de baja intensidad. De todos modos, los países centrales, a través de varios mecanismos (intervenciones selectivas, manipulación de la ayuda internacional, control por medio de la deuda externa) cuentan con todas las armas para mantener bajo control estos focos de inestabilidad. A su vez, los conflictos entre capital y trabajo, que debido a la

deficiente institucionalización contribuyeron al surgimiento del fascismo y del nazismo, acabaron siendo plenamente institucionalizados en los países centrales después de la Segunda Guerra Mundial. Hoy en día, en un período posfordista, tales conflictos están siendo relativamente desinstitucionalizados sin que ello cause inestabilidad alguna, pues al mismo tiempo la clase obrera se fragmentó y actualmente están emergiendo nuevos compromisos de clase menos institucionalizados, dentro de contextos menos corporativistas.

La idea de que, en consecuencia, se acabaron las divisiones entre los diferentes modelos de transformación social hace parte también de este metaconsenso. Las tres primeras partes del siglo XX fueron dominadas por las rivalidades entre dos patrones antagónicos: la revolución y el reformismo. Ahora bien, si el colapso de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín significaron el fin del paradigma revolucionario, la crisis del Estado-providencia en los países centrales y semiperiféricos revela que el paradigma reformista se encuentra igualmente condenado a morir. El conflicto Este/Oeste desapareció, arrastrando consigo el conflicto Norte/Sur, que de hecho no fue nunca un verdadero conflicto y que ahora constituye un campo fértil de interdependencias y cooperaciones. Frente a esto, la transformación social es a partir de ahora no tanto una cuestión política sino una cuestión técnica. Ella no es más que la repetición acelerada de las relaciones cooperativas entre grupos sociales y entre Estados.

Fukuyama (1992), con su tesis del fin de la historia, fue quien aseguró la expresión y la divulgación de este metaconsenso. Huntington (1993) lo secundó con su idea del “choque de civilizaciones”, al sostener que las rupturas habían dejado de ser políticas para pasar a ser civilizacionales. Es precisamente la ausencia de las rupturas políticas de la modernidad occidental la que lleva a Huntington a reinventarlas en términos de una ruptura entre el Occidente, ahora entendido como un tipo de civilización, y aquello que misteriosamente llama la “conexión islámica confucionista”. Este metaconsenso y los que de él se desprenden subyacen tras las características dominantes de la globalización en sus múltiples facetas que describiré a continuación. De lo que ha quedado dicho hasta ahora y del análisis que sigue, es claro que las características dominantes de la globalización son las características de la globalización dominante o hegemónica. Más adelante haré la distinción, crucial en mi opinión, entre globalización hegemónica y globalización contrahegemónica.

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y EL NEOLIBERALISMO

Fröbel, Heinrichs y Kreye (1980) fueron probablemente los primeros en hablar, en los primeros años de la década de los ochenta, de la emergencia

de una división internacional del trabajo², basada en la globalización de la producción por parte de las empresas multinacionales, convertidas gradualmente en actores centrales de la nueva economía mundial. Las líneas principales de esta última son las siguientes: una economía dominada por el sistema financiero y por la inversión a una escala global; procesos de producción flexibles y multilocales; bajos costos de transporte; revolución en las tecnologías de información y de comunicación; desregulación de las economías nacionales; preeminencia de las agencias financieras multilaterales; emergencia de tres grandes capitalismo transnacionales, el americano (basado en los EE.UU. y en las relaciones privilegiadas de este país con Canadá, México y América Latina), el japonés (centrado en Japón y en sus relaciones privilegiadas con los cuatro pequeños tigres y con el resto de Asia), y finalmente el europeo (basado en la Unión Europea y en sus relaciones con Europa del Este y con el Norte de África).

Estas transformaciones han venido a atravesar todo el sistema mundial, aunque con intensidad desigual según el lugar que ocupen los países en el sistema mundial. Las implicaciones de estas transformaciones para las políticas económicas nacionales pueden ser resumidas en las siguientes orientaciones o exigencias: las economías nacionales deben abrirse al mercado mundial y los precios domésticos deben adecuarse forzosamente a los precios internacionales; se debe dar prioridad a la economía de exportación; las políticas monetarias y fiscales deben ser orientadas hacia la reducción de la inflación y de la deuda pública, así como hacia la vigilancia de la balanza de pagos; los derechos de propiedad privada tienen que ser claros e inviolables; es necesario que el sector empresarial del Estado sea privatizado; la toma de decisiones privada, apoyada por precios estables, deberá dictar los modelos nacionales de especialización, la movilidad de los recursos, de las inversiones y de las ganancias; la regulación estatal de la economía debe ser mínima; la importancia de las políticas sociales en el gasto público tiene que ser reducida, disminuyendo el monto de las transferencias sociales, eliminando su universalidad y transformándolas en simples medidas compensatorias en relación con los estratos sociales inequívocamente vulnerados por la acción del mercado³.

Centrándose en el impacto urbano de la globalización económica, Saskia Sassen detecta cambios profundos en la geografía, composición y estructu-

² Walton (1985) refiere tres formas sucesivas de "divisiones internacionales del trabajo", de las cuales la última se caracteriza por la globalización de la producción llevada a cabo por las multinacionales. Un resumen de las diferentes aproximaciones a las "nuevas divisiones internacionales del trabajo" puede encontrarse en Jenkins (1984). Véase igualmente Gordon (1988).

³ Véase Stallings (1992a, 3). A finales de la década de los ochenta, las empresas multinacionales norteamericanas y extranjeras realizaron el 80% del comercio mundial en los EE.UU. Más de un tercio de los negocios internacionales de ese país fue intraempresarial, es decir que provino de diferentes unidades, geográficamente separadas, de la misma empresa.

ra institucional de la economía global (Sassen 1994, 10). En cuanto a la nueva geografía, argumenta que “comparativamente con los años cincuenta, los ochenta conocieron un encogimiento de la geografía de la economía global, así como la acentuación del eje Este/Oeste. Esto se torna evidente con el enorme crecimiento de la inversión dentro de lo que muchas veces es llamado la Tríada: los Estados Unidos de América, Europa Occidental y Japón” (Sassen 1994, 10). Otra característica de la nueva geografía consiste en que la inversión extranjera directa, de la cual América Latina fue por mucho tiempo el mayor beneficiario, se dirigió hacia el Oeste, el Sur y el Sureste Asiático, donde la tasa anual de crecimiento aumentó en promedio 37% por año entre 1985 y 1989. Por otro lado, mientras que en los años cincuenta el mayor flujo internacional era el comercio mundial, concentrado en materias primas, en otros productos primarios y en recursos manufacturados, a partir de los años ochenta la distancia entre el crecimiento de la tasa de las exportaciones y el crecimiento de la tasa de los flujos financieros aumentó drásticamente. Después de la crisis de 1981-1982 y hasta 1990, la inversión extranjera directa global creció en promedio un 29% anual, una cifra muy alta en perspectiva histórica (Sassen 1994, 14).

Finalmente, en lo relativo a la estructura institucional, Sassen sostiene que estamos frente a un nuevo régimen internacional, centrado en el crecimiento de la banca y de los servicios internacionales. Las empresas internacionales son ahora un importante elemento en la estructura institucional, junto con los mercados financieros globales y con los bloques comerciales transnacionales. De acuerdo con Sassen, todos estos cambios contribuyeron a la formación de nuevos lugares estratégicos en la economía mundial: zonas de procesamiento para la exportación, centros financieros *offshore* y ciudades globales (Sassen 1994, 18). Una de las transformaciones más dramáticas producidas por la globalización económica neoliberal reside en la enorme concentración del poder económico por parte de las empresas multinacionales. De las 100 mayores economías del mundo, 47 son empresas multinacionales; el 70% del comercio mundial es controlado por 500 multinacionales; el 1% de estas empresas detenta el 50% de la inversión directa extranjera (Clarke 1996).

En síntesis, la globalización económica es sostenida por el consenso económico neoliberal, cuyas tres principales innovaciones institucionales son: las restricciones drásticas a la regulación estatal de la economía; los nuevos derechos de propiedad internacional para inversiones extranjeras, invenciones y creaciones susceptibles de entrar dentro de la regulación de la propiedad intelectual (Robinson 1995, 373); la subordinación de los Estados nacionales a las agencias multilaterales tales como el Banco Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio. Dado el carácter general de este consenso, los recursos que de él se desprendieron fueron aplicados algunas veces con ex-

tremo rigor (lo que he llamado el *modo de la jaula de hierro*), otras veces con una cierta flexibilidad (el *modo de la jaula de caucho*). Por ejemplo, los países asiáticos evitaron durante mucho tiempo ejecutar íntegramente las recetas y algunos de ellos, como India y Malasia, han logrado hasta hoy aplicarlas apenas de manera selectiva.

Como veremos a continuación, los países periféricos y semiperiféricos son los que están más sujetos a las imposiciones del recetario neoliberal, una vez que éste es transformado por las agencias financieras multilaterales en condiciones para la renegociación de la deuda externa a través de los programas de ajuste estructural. Pero ante el creciente predominio de la lógica financiera sobre la economía real, incluso los Estados centrales, cuya deuda pública ha venido aumentando, se encuentran sujetos a las decisiones de las agencias financieras de *rating*, esto es, de las empresas internacionalmente acreditadas para evaluar la situación financiera de los Estados y los consecuentes riesgos y oportunidades que ellos ofrecen a los inversionistas internacionales. Por ejemplo, la baja en la calificación a la deuda pública de Suecia y de Canadá decretada por la empresa Moody's a mediados de la década de los noventa resultó decisiva para los recortes en los gastos sociales adoptados por estos dos países (Chossudovsky 1997, 18).

LA GLOBALIZACIÓN SOCIAL Y LAS DESIGUALDADES

En lo que respecta a las relaciones socio-políticas, se ha sostenido que aunque el sistema mundial ha sido siempre estructurado como un sistema de clases, hoy en día está emergiendo una clase capitalista transnacional. Su campo de reproducción social es el globo como tal, el cual sobrepasa fácilmente las organizaciones nacionales de trabajadores, así como los Estados externamente débiles de la periferia y la semiperiferia del sistema mundial.

Las empresas multinacionales son la principal forma institucional de esta clase capitalista transnacional y la magnitud de las transformaciones que ellas están suscitando en la economía mundial se evidencia en el hecho de que más de un tercio del producto industrial mundial es producido por estas empresas. Así mismo, un porcentaje mucho más elevado es manejado entre ellas. Aun cuando la novedad organizacional de las multinacionales pueda ser cuestionada, parece innegable que su liderazgo en la economía mundial y el grado de eficacia de la dirección centralizada que ellas adquieren las distingue de las formas precedentes de empresas internacionales (Becker y Sklar 1987, 2).

El impacto de las empresas multinacionales en las nuevas formaciones de clase y en la desigualdad a nivel mundial ha sido ampliamente debatido en los últimos años⁴. Dentro de la tradición de la teoría de la dependencia,

⁴ Sobre el impacto de las empresas multinacionales, véase el capítulo 3, "The Largest Transnational

Evans fue uno de los primeros en analizar la “triple alianza” entre las empresas multinacionales, la élite capitalista local y lo que él llama la “burguesía estatal”, como base de la dinámica de la industrialización y del crecimiento económico de un país semiperiférico como Brasil (Evans 1979; 1986). Becker y Sklar, que formulan la teoría del posimperialismo, hablan de una burguesía emergente de ejecutivos, una nueva clase social producto de las relaciones entre el sector administrativo del Estado y las grandes empresas privadas o privatizadas. Esta nueva clase está compuesta por un ramo local y por un ramo internacional. El ramo local, la burguesía nacional, es una categoría socialmente amplia que envuelve la élite empresarial, directores de empresas, altos funcionarios del Estado, líderes políticos y profesionales influyentes. Sin desconocer su heterogeneidad, estos diferentes grupos constituyen, de acuerdo con los autores, una clase “porque sus miembros, a pesar de la diversidad de sus intereses sectoriales, comparten una situación común de privilegio socioeconómico y un interés común de clase en las relaciones del poder político y del control social, intrínsecas al modo de producción capitalista”. El ramo internacional, la burguesía internacional, está compuesto por los gestores de las empresas multinacionales y por los dirigentes de las instituciones financieras internacionales (1987, 7).

Las nuevas desigualdades sociales producidas por esta estructura de clase han sido ampliamente reconocidas incluso por las agencias multilaterales que lideran este modelo de globalización, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Para Evans, el modelo de industrialización y crecimiento que se funda en la “triple alianza” es inherentemente injusto y capaz únicamente de un tipo de redistribución “de la masa de la población hacia la burguesía estatal, las multinacionales y el capital local. La conservación de un equilibrio frágil entre los tres partícipes impide cualquier posibilidad de dar un trato serio a las cuestiones de la redistribución de ingresos, aun cuando los miembros de la élite expresen su apoyo al principio teórico de la redistribución de ingresos” (1979, 288). En comparaciones más recientes entre los modelos y patrones de desigualdad social de América Latina y del Este Asiático, Evans señala otros factores que en su

Corporations and Corporate Strategies”, del reporte de la Unctad de 1999, *World Investment Report, 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. Disponible en Internet: <www.Unctad.org/en/pub/ps1wir99.htm>. Según este informe, las empresas multinacionales lideran la producción internacional –se entiende por tal la producción de bienes y servicios de un determinado país, controlada y administrada por empresas con sede en otro país– y este liderazgo se concentra cada vez más en los países centrales. Cerca del 90% de las 100 empresas multinacionales más grandes están domiciliadas en los países desarrollados. Con esto aumenta igualmente la presión de estas empresas en el sentido de la liberalización de la inversión extranjera directa: de las 145 modificaciones en la regulación de la inversión extranjera decretadas en todo el mundo en 1998, 136 se realizaron con el fin de crear condiciones más favorables a la inversión.

opinión pueden haber contribuido a que el modelo de desarrollo asiático haya producido relativamente menos desigualdades que el modelo brasileiro. Entre estos factores, el autor retiene a favor del modelo asiático la mayor autonomía del Estado, la eficiencia de la burocracia estatal, la reforma agraria y la existencia de un período inicial de protección en relación con el capitalismo de los países centrales (1987)⁵.

Hoy es evidente que la inequidad de la distribución de la riqueza mundial se agravó considerablemente en las últimas décadas: 54 de los 84 países menos desarrollados vieron decrecer su PNB per cápita en los años ochenta; en 14 de ellos, la disminución se acercó al 35%. Según el Reporte de 2001 del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD 2001), más de 1,2 billones de personas (un poco menos de una cuarta parte de la población mundial) vive en la pobreza absoluta, es decir, con un ingreso inferior a un dólar por día, y otros 2,8 billones viven apenas con el doble de este monto (PNUD 2001, 9)⁶. De acuerdo con el Reporte del Desarrollo del Banco Mundial de 1995, el conjunto de los países pobres, donde vive el 85,2% de la población mundial, detenta apenas el 21,5% de los ingresos mundiales, mientras que el conjunto de los países ricos, con un 14,8% de la población mundial, detenta el 78,5% de los ingresos del planeta. Una familia africana media consume hoy un 20% menos de lo que consumía hace 25 años. Para el Banco Mundial, el continente africano fue el único donde, entre 1970 y 1997, se observó una disminución de la población alimentaria (World Bank 1998). El aumento de las desigualdades ha sido tan acelerado y tan grande que resulta posible ver las últimas décadas como una revuelta de las élites contra la redistribución de la riqueza con la cual se pone fin al período de una cierta democratización de la riqueza iniciado al final de la Segunda Guerra Mundial. Según el Reporte del Desarrollo Humano del PNUD relativo a 1999, para 1997 el 20% de la población que vivía en los países ricos detentaba el 86% del producto bruto mundial, mientras que el 20% más pobre apenas alcanzaba el 1%. El Reporte de 2001 de la misma institución señala que en la quinta parte más rica del planeta se concentra el 79% de los usuarios de Internet. Las desigualdades en este dominio muestran cuán distantes estamos de una sociedad informática verdaderamente global. La extensión de la red de comunicación electrónica de São Paulo,

⁵ En ese mismo sentido, véanse Wade (1990, 1996) y Whitley (1992).

⁶ Según el mismo documento, el 46% de la población mundial que se enfrenta a la pobreza absoluta vive en África Subsahariana, el 40% en el sur de Asia y el 15% en el Extremo Oriente, el Pacífico y América Latina. De cualquier modo, la proporción de personas que viven en la pobreza absoluta disminuyó entre 1993 y 1998, de 29% a 24% (PNUD, 2001, 22). Ver también Kennedy (1993, 193-228) y Chossudovsky (1997). De acuerdo con Maizels (1992), las exportaciones de bienes primarios del Tercer Mundo aumentaron casi el 100% durante el período 1980-88. Pero los recursos obtenidos en 1998 fueron 30% inferiores a los obtenidos en 1980. Véase igualmente Singh (1993).

una de las sociedades globales, es superior a la de la totalidad de África. Y el tamaño de la red que sirve a América Latina es casi igual a aquella disponible para la ciudad de Seúl (PNUD 2001, 3).

En los últimos treinta años, la desigualdad en la distribución de los ingresos entre países aumentó dramáticamente. La diferencia de ingreso entre la quinta parte más rica y la más pobre era en 1960 de 30 a 1, en 1990 de 60 a 1, en 1997 de 74 a 1. Las 200 personas más ricas del mundo aumentaron en más del doble su fortuna entre 1994 y 1998. La riqueza de los tres multimillonarios más ricos del planeta excede la suma del producto interno bruto de los 48 países menos desarrollados del mundo (PNUD 2001).

La concentración de la riqueza producida por la globalización neoliberal alcanza proporciones escandalosas en el país que ha liderado la aplicación de este nuevo modelo económico, los Estados Unidos. Desde finales de la década de los ochenta, según los datos del Federal Reserve Bank, el 1% de las familias norteamericanas detentaba el 40% de la riqueza del país y en el 20% de las más ricas se acumulaba el 80% de la riqueza nacional. De acuerdo con el Banco, esta concentración no tenía antecedentes en la historia de los Estados Unidos, ni siquiera era imaginable en comparación con los otros países industrializados (Mander 1996, 11).

En el campo de la globalización social, el consenso liberal dice que el crecimiento y la estabilidad económicos se fundan en la reducción de los costos salariales, para lo cual es necesario liberalizar el mercado de trabajo, reduciendo los derechos laborales, prohibiendo el ajuste de los salarios a los beneficios de productividad y los ajustes relativos al costo de vida y, finalmente, eliminando a plazo la legislación sobre el salario mínimo. El objetivo es impedir “el impacto inflacionario de los aumentos salariales”. La contracción del poder adquisitivo interno que resulta de esta política debe ser suplida por la búsqueda de mercados externos. La economía resulta de esta manera desocializada, el concepto de consumidor substituye al de ciudadano y el criterio de inclusión deja de ser el derecho para pasar a ser la solvencia. Los pobres son los insolventes (lo que incluye de paso a los consumidores que sobrepasan los límites de endeudamiento). En relación con ellos, deben adoptarse medidas de lucha contra la pobreza, preferentemente medidas compensatorias que disminuyan pero que no eliminen la exclusión, ya que esta última es un fenómeno inevitable (y por eso mismo justificado) de desarrollo fundado en el crecimiento económico y en la competitividad a nivel global. Este consenso neoliberal entre los países centrales es impuesto a los países periféricos y semiperiféricos a través del control de la deuda externa, llevado a cabo por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial. De ahí que estas dos instituciones sean consideradas como responsables de la “globalización de la pobreza” (Chossudovsky 1997). La nueva pobreza globalizada no proviene de la falta de recursos humanos o materiales sino del desempleo, de la destrucción de

las economías de subsistencia y de la minimización de los costos salariales a escala mundial.

Según la Organización Mundial de la Salud, los países pobres padecen el 90% de las enfermedades que se presentan en el mundo, pero no cuentan con más del 10% de los recursos globalmente destinados a la salud. Una quinta parte de la población mundial está privada de cualquier acceso a los servicios básicos de salud, y la mitad de la población no puede gozar de los medicamentos esenciales. El área de la salud es tal vez aquella en que se revela de manera más chocante la inequidad del mundo. De acuerdo con el último Reporte del Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, en 1998 un total de 968 millones de personas no tenían acceso al agua potable, al mismo tiempo que 2.500 millones (un poco menos de la mitad de la población mundial) no contaba con los servicios básicos de salud. En el año 2000, 34 millones de personas estaban infectadas del virus VIH/sida, de los cuales 24,5 millones pertenecían al África subsahariana (Unaid 2000, 6). Para 1998, morían anualmente 12 millones de niños (menores de 5 años) como consecuencia de enfermedades curables (Unicef 2000). Las enfermedades que más afectan a la población pobre del mundo son la malaria, la tuberculosis y la diarrea⁷. Frente a esta realidad, no puede ser más chocante la distribución mundial de los gastos en salud y de la investigación médica. Por ejemplo, apenas el 0.1% del presupuesto de investigación médica y farmacéutica mundial –cerca de 100 millones de dólares en 1998 (PNUD 2001, 3)– está destinado a la malaria, mientras que la casi totalidad de los 26.400 millones de dólares invertidos en investigación por las multinacionales farmacéuticas se destina a las llamadas “enfermedades de los países ricos”: cáncer, enfermedades cardiovasculares, del sistema nervioso, enfermedades endocrinas y del metabolismo. Esto último no sorprende, sobre todo si tenemos en cuenta que América Latina representa apenas el 4% de las ventas farmacéuticas globales, al paso que África representa el 1%. Igualmente, es por esta razón que sólo el 1% de las nuevas drogas comercializadas por las compañías farmacéuticas multinacionales entre 1975 y 1997 se destinaban al tratamiento de enfermedades tropicales que afectan el Tercer Mundo (Silverstein 1999).

A pesar del aumento abrupto de la desigualdad entre países pobres y países ricos, sólo cuatro de estos últimos cumplen con su obligación moral de contribuir con el 0,7% del Producto Interno Bruto para la ayuda al desarrollo. Adicionalmente, los datos de la OCDE revelan que este porcentaje disminuyó entre 1987 y 1997 de 0,33% a 0,22% (OCDE/DAC 2000). El aspecto más perverso de los programas de ayuda internacional es el hecho de que ellos ocultan otros mecanismos de transferencias financieras, en los

⁷ En 1995, la malaria afectaba, por cada 100 habitantes, a 16 personas en Kenia, a 21 en Nueva Guinea y a 33 en Zambia (PNUD 1999).

que los flujos son predominantemente de los países más pobres hacia los más ricos. Es lo que ocurre, entre otras, con la deuda externa. El valor total de la deuda externa de los países de África subsahariana aumentó entre 1980 y 1995 de 84.119 a 226.483 millones de dólares. Para el mismo período, en términos del porcentaje del PIB, la deuda aumentó del 30,6% al 81,3%; en porcentaje de exportaciones, del 91,7% al 241,7% (World Bank 1997, 247). Al final del siglo XX, África pagaba 1,31 dólares de deuda externa por cada dólar de ayuda internacional que recibía (World Bank 2000). El Fondo Monetario Internacional ha funcionado básicamente como una institución que garantiza que los países pobres, muchos de ellos cada vez más pobres y endeudados, paguen sus deudas a los países ricos (Estados, bancos privados, agencias multinacionales) en las condiciones (intereses, por ejemplo) impuestas por estos últimos. Pero las transferencias líquidas del Sur hacia el Norte asumen muchas otras formas, como la “fuga de cerebros”: según las Naciones Unidas, cerca de 100.000 profesionales indios han emigrado hacia los Estados Unidos, lo que corresponde a una pérdida de 2 billones de dólares para la India (PNUD 2001, 5).

LA GLOBALIZACIÓN POLÍTICA Y EL ESTADO-NACIÓN

La nueva división internacional del trabajo, a la que se añade la nueva economía política “promercado”, trajo también algunos cambios importantes en el sistema interestatal, la forma política del sistema mundial moderno. Por un lado, los Estados hegemónicos, por ellos mismos o a través de las instituciones internacionales que controlan (especialmente las instituciones financieras multilaterales) redujeron la autonomía política y la soberanía efectiva de los Estados periféricos y semiperiféricos con una intensidad sin precedentes, a pesar de que la capacidad de resistencia y de negociación por parte de estos últimos puede variar enormemente⁸. Por otro lado, se acentuó la tendencia a establecer acuerdos políticos interestatales (Unión Europea, Nafta, Mercosur). En el caso de la Unión Europea, estos acuerdos evolucionaron hacia formas de soberanía conjunta o compartida. Por último, aunque no por ello menos importante, el Estado-nación parece haber perdido su centralismo tradicional como unidad privilegiada de iniciativa económica, social y política. La intensificación de interacciones que trascienden las fronteras y las prácticas transnacionales afectan la capacidad del Estado-nación para conducir o controlar flujos de personas, de bienes, de capitales o de ideas, tal como lo hizo en el pasado.

El impacto del contexto internacional en la regulación del Estado-nación, más que un fenómeno nuevo, es inherente al sistema interestatal

⁸ Véase Stallings (1992b). Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, véase Durand *et al.* (1993).

moderno y está inscrito en el propio Tratado de Westfalia (1648) que lo constituye. Tampoco es nuevo el hecho de que el contexto internacional ejerza tendencialmente una influencia particularmente fuerte en el campo de la regulación jurídica de la economía, como lo demuestran los numerosos proyectos de regularización y unificación del derecho económico, desarrollados a la largo del siglo XX por especialistas en derecho comparado y concretados por algunas organizaciones internacionales y por algunos gobiernos nacionales. Como lo indican los propios nombres de estos proyectos, la presión internacional ha ido tradicionalmente en el sentido de la uniformización y de la normalización, lo cual queda bien ilustrado en los proyectos pioneros de Ernest Rabel a comienzos de la década de los treinta, así como por la constitución del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (Unidroit) cuyo objetivo es unificar el derecho de los contratos internacionales. Esto condujo, por ejemplo, a una ley uniforme de celebración de contratos de venta internacionales (Ulfis 1964) y a la Convención de la venta social de bienes (CISG 1980) (Van der Velden 1984, 233).

Para algunos, la tradición de la globalización es mucho más larga. Tilly (1995) distingue a ese propósito cuatro ondas de globalización en el milenio anterior: en los siglos XIII, XVI, XIX y al final del siglo XX. A pesar de esta tradición histórica, el impacto actual de la globalización en la regulación estatal parece ser un fenómeno cualitativamente nuevo por dos razones principales. En primer lugar, se trata de un fenómeno muy amplio que cubre un campo de intervención estatal muy grande y que requiere cambios drásticos en el modelo de intervención. Para Tilly, lo que distingue el movimiento actual de globalización de aquel que tuvo lugar en el siglo XIX es el hecho de que este último contribuyó al fortalecimiento del poder de los Estados centrales (occidentales), mientras que la actual globalización produjo el debilitamiento de los poderes estatales. La presión sobre los Estados es hoy en día relativamente monolítica –el “Consenso de Washington”– y bajo sus condiciones el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado es el único compatible con el nuevo régimen global de acumulación, siendo por ello necesario imponer, a una escala mundial, políticas de ajuste estructural. Esta presión central opera y a la vez se refuerza en las articulaciones con fenómenos y formas de desarrollo tan dispares como el fin de la guerra fría, las dramáticas innovaciones de las tecnologías de comunicación e información, los nuevos sistemas de producción flexible, la emergencia de bloques regionales, la proclamación de la democracia liberal como régimen político universal, la imposición global de la misma ley modelo para la protección de la propiedad intelectual, etc.

Cuando se compara con los procesos de transnacionalización precedentes, el alcance de estas presiones se hace particularmente evidente en el momento en que éstas ocurren después de décadas de intensa regulación estatal de la economía, tanto en los países centrales como en los países

periféricos y semiperiféricos. En ese sentido, la creación de requisitos normativos e institucionales para las operaciones del modelo de desarrollo neoliberal genera una destrucción institucional y normativa tan contundente que afecta, más que el papel del Estado en la economía, la legitimidad global del Estado para organizar la sociedad.

El segundo factor de innovación de la globalización política actual consiste en que las asimetrías del poder transnacional entre el centro y la periferia del sistema mundial, esto es, entre el Norte y el Sur, son hoy más dramáticas que nunca. De hecho, la soberanía de los Estados más débiles se encuentra ahora directamente amenazada, no tanto por los Estados más poderosos, como solía ocurrir antes, sino por las agencias financieras internacionales y por otros actores transnacionales privados tales como las empresas multinacionales. La presión resulta así apoyada por una unión transnacional relativamente uniforme, utilizando recursos poderosos de talla mundial.

Teniendo en mente la situación en Europa y en América del Norte, Bob Jessop identifica tres tendencias generales en la transformación del poder del Estado. En primer lugar, la *desnacionalización del Estado*, una cierta desarticulación del aparato estatal nacional que proviene del hecho de que el conjunto de capacidades del Estado está siendo reorganizado tanto territorial como funcionalmente, a nivel subnacional y supranacional. En segundo lugar, la *desestatalización de los regímenes políticos*, reflejada en la transición del concepto de gobierno estatal (*government*) hacia un concepto de gobierno más amplio (*governance*). En otras palabras, se trata del paso de un modelo de regulación social y económica fundado en el papel central del Estado a una forma que reposa en sociedades y otras formas de asociación entre organizaciones gubernamentales, paragubernamentales y no gubernamentales, en las cuales el aparato estatal tiene apenas funciones de coordinación en tanto que *primus inter pares*. Y, finalmente, una tendencia hacia la *internacionalización del Estado nacional*, expresada en el aumento del impacto estratégico del contexto internacional en la actuación estatal, lo cual puede engendrar la expansión del campo de acción del Estado nacional siempre que fuera necesario adecuar las condiciones internas a las exigencias extraterritoriales o transnacionales (Jessop 1995, 2).

Aunque no se agota en él, es en el campo de la economía donde la transnacionalización de la regulación estatal adquiere una mayor relevancia. Con respecto a los países periféricos y semiperiféricos, las políticas de “ajuste estructural” y de “estabilización macroeconómica” –impuestas como condición para renegociar la deuda externa– cubren un extenso campo de intervención económica, provocando una gran turbulencia en el contrato social, tanto en los marcos jurídicos como en las estructuras institucionales: la liberalización de los mercados; la privatización de las industrias y de los servicios; la desactivación de las agencias regulatorias y de otorgamiento

de licencias; la desregulación del mercado de trabajo y la “flexibilización” de la relación salarial; la reducción y la privatización, por lo menos parcial, de los servicios de bienestar social (privatización de los sistemas de pensiones, repartición de los costos de los servicios sociales por parte de los usuarios, criterios más restringidos de elegibilidad para prestaciones de asistencia social, expansión del llamado tercer sector (el sector privado no lucrativo) creación de mercados al interior del propio Estado como por ejemplo la competencia mercantil entre hospitales públicos); una menor preocupación por los temas ambientales; las reformas educativas dirigidas a la formación profesional más que a la construcción de ciudadanía, etc. Todas estas exigencias del “Consenso de Washington” requieren cambios legales e institucionales masivos. Teniendo en cuenta que estos cambios tienen lugar al final de un período más o menos largo de intervención estatal en la vida económica y social (no obstante las diferencias considerables al interior del sistema mundial), la desvinculación del Estado no puede ser obtenida sino a través de una fuerte intervención estatal. Paradójicamente, el Estado debe intervenir para dejar de intervenir, es decir, tiene que regular su propia desregulación.

Una de las más drásticas instancias de transnacionalización de la regulación se registró en el campo de las telecomunicaciones. Esta es una actividad en la cual, hasta mediados de los años setenta, la actividad regulatoria era absolutamente dominada por el Estado. La mayoría de los países había adoptado el principio del “monopolio natural” de las telecomunicaciones, y ellas funcionaban como un sector estatal igual a cualquier otro. El monopolio de los servicios y equipos era considerado como la forma más eficiente y equitativa de hacer disponible este servicio público, tanto a nivel interno como a nivel internacional. Se consideraba igualmente que el principio de seguridad nacional exigía el monopolio estatal de las telecomunicaciones. Además, la clase política veía en este monopolio estatal una fuente virtualmente infinita de dividendos políticos. Teniendo en mente principalmente el caso de los Estados Unidos, Peter Cowhey afirma que:

Como las personas frente a quienes resultaba más costoso suministrar el servicio de telecomunicaciones (básicamente el teléfono) se encontraban en las áreas menos pobladas, y dado que estas personas gozaban en general de un poder político y electoral desproporcionado (en las zonas rurales del Sur y del Centro de los Estados Unidos), para los políticos resultaba tentador construir sistemas monopolistas que estimularan el establecimiento de precios en función de costos medios para un conjunto de servicios uniformizados. La innovación tecnológica mantenía bajos los costos absolutos y los subsidios cruzados mantenían felices a los constituyentes más importantes. Así, los gobiernos podían insistir en su papel en la promoción de la equidad, definida como un servicio universal prestado en términos relativamente comparables en todo el país. Se esperaba que los

beneficiarios especiales del sistema se organizaran en una fuerza con el fin de eliminar el elemento perturbador. Ningún agente económico o político podía ver ventaja alguna en cuestionar el acuerdo telefónico, dadas las rígidas barreras políticas que había para ingresar. (1990, 184)⁹

El control estatal sobre las comunicaciones internas se extendió a las comunicaciones internacionales a través de los servicios ofrecidos por las compañías interestatales y de las redes y equipos normalizados que se ajustan a una misma norma.

Este modo de regulación, que se mantuvo durante cerca de 100 años, comenzó a modificarse en los años setenta y los cambios se hicieron aun más dramáticos en la década de los noventa. Hasta ahora, ningún modo de regulación unificado ha reemplazado el antiguo y el campo de las telecomunicaciones está atravesando un período de gran turbulencia. La tendencia general consiste en substituir hasta el máximo posible el principio del Estado por el principio del mercado. Esto último implica presiones por parte de los países centrales y de las empresas multinacionales sobre los países periféricos y semiperiféricos, consistentes en la adopción o adaptación a las transformaciones jurídicas que están ocurriendo en el centro del sistema mundial. Dos factores estratégicos parecen estar detrás de este desarrollo. Por un lado, la innovación y la difusión tecnológica: la evolución de los microchips, las telecomunicaciones por satélite, el surgimiento de la tecnología digital y la consecuente eliminación de la distinción entre comunicaciones y procesamiento de datos. Por el otro, la estructura oligopsonica del mercado de las telecomunicaciones y del poder político de los actores principales: los mayores usuarios de las telecomunicaciones son cada vez menos y económicamente cada vez más poderosos. Ellos pueden organizar de manera fácil y eficaz grupos de presión política.

Como era de preverse, esta transformación legal comenzó en los Estados Unidos y se ha diseminado por todo el planeta. Una vez la batalla en casa se había ganado, las empresas multinacionales de telecomunicaciones norteamericanas se volvieron los promotores más agresivos de la reforma regulatoria a nivel mundial, utilizando para ello el poder de negociación del Gobierno. A comienzos de la década de los noventa, los países centrales habían seguido dos caminos para transformar el régimen de las telecomunicaciones (Cowhey 1990, 188). El primero de ellos fue el *big bang*, adoptado por los Estados Unidos, el Reino Unido y Japón, países que reunidos constituyen el 60% del mercado mundial de las telecomunicaciones. El *big bang* consiste en la liberalización unilateral y total de las telecomunicaciones, no solamente de los servicios avanzados, sino también de los servicios básicos, los equipos y la infraestructura. El segundo camino fue el *little*

⁹ Véase también Nugter y Smits (1989).

bang, adoptado por otros países centrales, sobre todo por los países europeos¹⁰, y que consiste en una liberalización parcial por diversas vías: la separación de los servicios de correo frente a los servicios telefónicos, y de los servicios elementales de los servicios avanzados (correo expreso, correo electrónico, videoconferencias), con el objetivo de reducir los subsidios cruzados¹¹; la creación de oficinas regulatorias con mayor autonomía en relación con el Gobierno; la concesión de derechos y ventajas para los grandes usuarios; la reducción de los subsidios a los grupos familiares y a las pequeñas empresas, aunque esto último se hace de manera progresiva para no perder políticamente a estos sectores sociales.

A pesar de las diferencias, los dos caminos –el *big bang* anglosajón y el *little bang* europeo– tienen mucho en común. De hecho, la diferencia inicial entre ellos se fue atenuando a lo largo de la década de los noventa. Esta aproximación se concretó en la Cumbre del Consejo Europeo realizada en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, donde se propuso y se estableció un cronograma para la liberalización total de las telecomunicaciones y, por este hecho, se llegó a la adopción del *big bang* en la Unión Europea¹². Menos de 20 países industrializados constituyen una parte abrumadora del mercado mundial de servicios y equipos de telecomunicaciones, y gozan por esa razón de un poder de mercado suficiente para imponer y a la vez garantizar cambios profundos en el régimen de las telecomunicaciones.

Las telecomunicaciones se muestran cada vez más como la infraestructura física de un tiempo-espacio emergente: el tiempo-espacio electrónico, el ciberespacio o tiempo-espacio instantáneo. Este nuevo tiempo-espacio se volverá gradualmente el tiempo-espacio privilegiado de los poderes globales. A través de las redes metropolitanas y de los cibernódulos, esta forma de poder es ejercida global e instantáneamente, alejando aun más la vieja geografía del poder, centrada en torno al Estado y a su tiempo-espacio.

Un análisis más profundo de los rasgos dominantes de la globalización política –que son, de hecho, los rasgos de la globalización política dominante– nos lleva a concluir que tres componentes del Consenso de Washington le son inherentes: el consenso del Estado débil, el consenso de la democracia liberal y, por último, el consenso del Estado de derecho y del sistema judicial. Como lo explico en el capítulo 8, estos tres consensos se suman al consenso económico neoliberal.

¹⁰ Véanse también Riess (1991), Huet y Maisl (1989).

¹¹ Los subsidios cruzados ocurren, por ejemplo, cuando el costo adicional de los servicios más caros es disuelto en cálculos de costo promedio. De esta forma, los usuarios de los servicios más baratos, que normalmente pertenecen a las clases sociales más bajas, subsidian a los usuarios de los servicios más caros, que en general pertenecen a las clases sociales más altas.

¹² Sobre la evolución en la liberalización de las telecomunicaciones en la Unión Europea, véase Eliassen y Sjoavaag (1999).

El *consenso del Estado débil* es, sin duda alguna, el más significativo y lo que quedó dicho anteriormente es una amplia prueba de ello. En su base está la idea de que el Estado es el opuesto de la sociedad civil y al mismo tiempo su enemigo potencial. La economía neoliberal requiere una sociedad civil fuerte y para que ella exista es necesario que el Estado sea débil. El Estado es por naturaleza opresivo y limitativo respecto a la sociedad civil, por lo cual sólo reduciendo su tamaño es posible reducir su poder nocivo y en consecuencia la sociedad civil se verá fortalecida. De ahí que el Estado débil deba tener también una tendencia a ser un Estado mínimo. Esta idea fue inicialmente definida por la teoría política liberal, pero resultó abandonada poco a poco a medida que el capitalismo nacional, como relación social y política, fue exigiendo una mayor intervención estatal. De este modo, la idea del Estado como opuesto a la sociedad civil fue remplazada por la idea que considera el Estado como el espejo de aquélla. Desde entonces, un Estado fuerte pasó a ser la condición de una sociedad civil fuerte. El consenso del Estado débil busca así restituir la idea liberal original.

Esta restitución se ha revelado extremadamente compleja y contradictoria, y es tal vez por ello que el consenso del Estado débil es, de todos los consensos neoliberales, el más frágil y aquel que está sujeto a las mayores enmiendas. Lo que pasa es que el “encogimiento” del Estado –producido por los mecanismos mencionados tales como la desregulación, las privatizaciones y la reducción de los servicios públicos– se produce al final de un período de casi 150 años de constante expansión regulatoria del ente estatal. Así pues, como lo señalé atrás, desregular implica una intensa actividad regulatoria del Estado para poner fin a la regulación estatal anterior y crear por ende las normas y las instituciones que presidirán el nuevo modelo de regulación social. Ahora bien, es cierto que tal actividad sólo puede ser llevada a cabo por un Estado eficaz y relativamente fuerte. Así como el Estado está obligado a intervenir para –finalmente– dejar de intervenir, de la misma manera un Estado fuerte puede producir con eficacia su debilidad. Esta antinomia fue la responsable del fracaso de la estrategia de los Usaid y del Banco Mundial en la reforma política del Estado ruso luego del colapso del comunismo. Tales reformas se concentraron en el desmantelamiento casi total del Estado soviético, bajo la expectativa que de sus escombros emergiera un Estado débil y consecuentemente una sociedad civil fuerte. Para sorpresa de sus progenitores, lo que surgió de estas reformas fue un gobierno de mafias (Hendley 1995). Tal vez por esta razón el consenso del Estado débil fue aquel que más temprano dio señales de fragilidad, como bien lo demuestra el reporte del Banco Mundial de 1997 dedicado al Estado, en el cual se rehabilita la idea de regulación estatal al mismo tiempo que se insiste en la eficacia de la acción estatal (Banco Mundial 1997).

El *consenso de la democracia liberal* pretende darle una forma política al Estado débil, pero esta vez recurriendo a la teoría política liberal que en sus inicios defendiera la convergencia necesaria entre libertad política y libertad económica, siendo las elecciones libres y los mercados libres las dos caras de la misma moneda. Esta teoría es la del bien común, alcanzable a través de las acciones de individuos utilitaristas envueltos en intercambios competitivos con el mínimo de interferencia estatal. La imposición global de este consenso hegemónico ha creado muchos problemas, entre otras porque se trata de un modelo monolítico aplicado en sociedades y realidades muy distintas. Por esta razón, el modelo de democracia adoptado como condición política de la ayuda y del financiamiento internacional tiende a convertirse en una versión abreviada, cuando no caricaturesca, de la democracia liberal. Para comprobarlo, basta comparar la realidad política de los países sujetos a las condiciones del Banco Mundial con las características de la democracia liberal, tal y como aparecen descritas por David Held: un gobierno elegido popularmente; elecciones libres y justas en las que los votos de todos los ciudadanos tienen el mismo peso; un sufragio que incluye a todos los ciudadanos sin distinciones de raza, religión, clase, sexo, etc.; libertad de conciencia, información y expresión en todos los asuntos públicos definidos ampliamente como tales; el derecho de todos los mayores de edad a oponerse al gobierno, así como a ser elegibles; libertad de asociación y autonomía asociativa entendida como el derecho a crear asociaciones independientes, incluyendo movimientos sociales, grupos de interés y partidos políticos (1993, 21). Resulta claro que la ironía de esta enumeración consiste en que, a la luz de ella, las democracias reales de los países hegemónicos si no son versiones caricaturescas son al menos versiones abreviadas del modelo de democracia liberal.

El *consenso sobre la primacía del derecho y del sistema judicial* es uno de los componentes esenciales de la nueva forma política del Estado e igualmente el que mejor procura vincular la globalización política a la globalización económica. El modelo de desarrollo defendido por el Consenso de Washington reclama un nuevo marco legal que sea adecuado a la liberalización de los mercados, de las inversiones y del sistema financiero. En un modelo fundado en las privatizaciones, en la iniciativa privada y en la primacía de los mercados, el principio del orden, de la previsibilidad y de la confianza no puede provenir del poder del Estado. Puede únicamente tener origen en el derecho y en el sistema judicial, un conjunto de instituciones independientes y universales que generan expectativas normativamente fundadas y resuelven litigios en función de marcos jurídicos presumiblemente conocidos por todos. La primacía de la propiedad individual y de los contratos refuerza aun más esta primacía del derecho. Por otro lado, la expansión del consumo, que es el motor de la globalización económica, no es posible sin la institucionalización y la popularización del crédito al con-

sumo y éste no puede realizarse sin la amenaza legítima de que quien no pague será sancionado por ello, lo cual a su vez sólo es posible en la medida en que exista un sistema judicial eficaz¹³.

En los términos del Consenso de Washington, la responsabilidad central del Estado consiste en crear el marco legal y en otorgar las condiciones para el efectivo funcionamiento de las instituciones jurídicas y judiciales que harán posible el fluir ordinario de las infinitas interacciones entre los ciudadanos, los agentes económicos y el propio Estado.

Otro tema importante en los análisis de las dimensiones políticas de la globalización es el papel creciente de las formas de gobierno supraestatal, es decir, de las instituciones políticas internacionales, de las agencias financieras multilaterales, de los bloques político-económicos supranacionales, de los *think tanks* globales, de las diferentes formas de derecho global (desde la nueva *lex mercatoria* hasta los derechos humanos). Tampoco el fenómeno es nuevo en este caso, teniendo en cuenta que el sistema interestatal en el que hemos vivido desde el siglo XVII promovió, sobre todo a partir del siglo XIX, consensos normativos internacionales que posteriormente se tradujeron en organizaciones internacionales. Desde entonces y hasta hoy, esas organizaciones han funcionado como condominios entre los países centrales. Lo que resulta novedoso es la amplitud y el poder de la institucionalidad transnacional que se ha venido contruyendo en los últimos treinta años. Este es uno de los aspectos en los cuales se ha hablado de la emergencia de un “gobierno global” (“*global governance*”, Murphy 1994). El otro aspecto, más prospectivo y utópico, consiste en la indagación sobre las instituciones políticas transnacionales que han de corresponder en el futuro a la globalización económica y social en curso (Falk 1995; Chase-Dunn *et al.* 1998). Se habla incluso de la necesidad de pensar en un “Estado mundial” o en una “federación mundial”, democráticamente controlada y con el objetivo de resolver pacíficamente los conflictos entre Estados y entre agentes globales. Algunos autores llevan al nuevo campo de la globalización los conflictos estructurales del período anterior e imaginan así las contrapartidas políticas a que éstos deben dar lugar. Según ellos, de la misma forma en que la clase capitalista global está intentando formar su Estado global, del cual la Organización Mundial del Comercio es el batallón de reconocimiento, las fuerzas socialistas deben crear un “partido mundial” al servicio de una “comunidad socialista global” o una “comunidad democrática global” basada en la racionalidad colectiva, en la libertad y en la igualdad (Chase-Dunn *et al.* 1998).

¹³ En otro lugar trato en detalle el tema del Estado de derecho y del sistema judicial en el contexto de la globalización. Véase Santos (2001a). Sobre la cuestión del crédito al consumo y el consecuente endeudamiento de los consumidores, véase, por último, Marques *et al.* (2000).

¿GLOBALIZACIÓN CULTURAL O CULTURA GLOBAL?

La globalización cultural adquirió una especial importancia con el llamado “giro cultural” de la década de los ochenta, es decir, con el desplazamiento del énfasis en las ciencias sociales y en los fenómenos socio-económicos hacia los fenómenos culturales. El “giro cultural” vio renacer la cuestión de la primacía causal en la explicación de la vida social, así como la cuestión del impacto de la globalización cultural¹⁴. La problemática consiste en saber si las dimensiones normativa y cultural del proceso de globalización desempeñan un papel primario o secundario. Mientras que para algunos estas dimensiones juegan un papel secundario, dado que la economía mundial capitalista está más integrada por el poder político-militar y por la interdependencia del mercado que por el consenso normativo y cultural (Chase-Dunn 1991, 88), para otros el poder político, la dominación cultural y los valores y normas institucionalizadas preceden la dependencia del mercado en el desarrollo del sistema mundial y en la estabilidad del sistema interestatal (Meyer 1987, Bergesen 1990). Wallerstein hace una lectura sociológica de este debate, y afirma que

no es una coincidencia... que haya habido tantas discusiones en estos últimos diez o quince años acerca del problema de la cultura. Este hecho proviene de la descomposición de la doble creencia del siglo XIX según la cual los ámbitos económico y político son lugares de progreso social y, consecuentemente, de salvación individual (Wallerstein 1991b, 198).

Aunque la cuestión de la matriz original de la globalización se presente en relación con cada una de sus dimensiones, es en el campo de la globalización cultural donde ella se manifiesta con mayor acuidad y frecuencia. El problema consiste en saber si lo que se designa como globalización no debería denominarse más precisamente occidentalización o americanización (Ritzer 1995), en la medida en que los valores, los artefactos culturales y los universos simbólicos que se globalizan son occidentales y en ocasiones específicamente norteamericanos, sean éstos el individualismo, la democracia política, la racionalidad económica, el utilitarismo, la primacía del derecho, el cine, la publicidad, la televisión, el internet, etc.

En este contexto, los medios de comunicación electrónicos, especialmente la televisión, han sido uno de los grandes temas del debate. Si bien la importancia de la globalización de los medios de comunicación es señalada por todos, no necesariamente se desprenden las mismas consecuencias de este fenómeno de globalización. Appadurai, por ejemplo, ve en él uno de los dos factores (el otro son las migraciones en masa) responsables de la

¹⁴ Véanse Featherstone (1990), Appadurai (1990), Berman (1983), W. Meyer (1987), Giddens (1990, 1991) y Bauman (1992). Véanse igualmente Wuthnow (1985, 1987) y Bergesen (1980).

ruptura entre el período del que acabamos de salir (el mundo de la modernización) y el período en el que estamos entrando (el mundo poselectrónico) (1997). Este nuevo período se distingue por el “trabajo de la imaginación”, por la evidencia de que la imaginación se está transformando en un hecho social, colectivo, y ha dejado de estar confinada al individuo romántico y al espacio expresivo del arte, del mito y del ritual, para pasar a hacer parte de la vida cotidiana de los ciudadanos del común (1997, 5). La imaginación poselectrónica, combinada con la desterritorialización provocada por las migraciones, hace posible la creación de universos simbólicos transnacionales, “comunidades de sentimiento”, identidades prospectivas, diferencias en los gustos, placeres y aspiraciones, en otras palabras, lo que Appadurai llama “esferas públicas diaspóricas” (1997, 4). Desde otra perspectiva, Octávio Janni habla del “príncipe electrónico” –esto es, el conjunto de las tecnologías electrónicas, informáticas y cibernéticas, de información y de comunicación, con énfasis en la televisión– que se transformó en el “arquitecto del ágora electrónico en el cual todos están representados, reflejados, desviados o figurados, sin el riesgo de la convivencia ni de la experiencia” (1998, 17).

Esta temática se articula con otra igualmente central en el ámbito de la globalización cultural: la de saber hasta qué punto la globalización acarrea homogeneización. Si en opinión de algunos autores la especificidad de las culturas locales y nacionales se encuentra en peligro (Ritzer 1995), para otros, la globalización produce tanto homogeneización como diversidad (Robertson y Khondker 1998). El isomorfismo institucional, sobre todo en el campo económico y político, coexiste con la afirmación de las diferencias y del particularismo. Según Featherstone, la fragmentación cultural y étnica por un lado, y la homogeneización modernista por el otro, no son dos perspectivas opuestas sobre lo que está ocurriendo, sino por el contrario dos tendencias, ambas constitutivas de la realidad global (Featherstone 1990, 311). Del mismo modo, Appadurai se preocupa de señalar que los *media* electrónicos, lejos de ser el opio del pueblo, son procesados por los individuos y por los grupos de una manera activa, constituyendo así un campo fértil para ejercicios de resistencia, selectividad e ironía (1997, 7). Appadurai ha venido insistiendo en el papel creciente de la imaginación en una vida social dominada por la globalización. Es a través de la imaginación que los ciudadanos son disciplinados y controlados por los Estados, por los mercados y por los otros intereses dominantes, pero es también gracias a esta imaginación que los ciudadanos desarrollan sistemas colectivos de disidencia y nuevos grafismos de vida colectiva (1999, 230).

Lo que no queda claro en estas posiciones es la elucidación de las relaciones sociales de poder que anteceden la producción tanto de homogeneización como de diferenciación. Sin ella, estos dos “resultados” de la globalización se encuentran a un mismo nivel, sin que sea posible determinar los vínculos y la jerarquía existente entre ellos. Esta elucidación es

particularmente útil para el análisis crítico de los procesos de hibridación o de *criollización* que resultan de la confrontación o de la cohabitación de las tendencias homogeneizantes y de las tendencias particularizantes (Hall y McGrew 1992). Según Appadurai, “la característica central de la cultura global es hoy en día la política del esfuerzo mutuo, de la identidad y de la diferencia, para que se canibalicen una a otra y así proclamen el éxito del secuestro de las dos ideas gemelas del Iluminismo, el universal triunfante y el particular resistente” (1997, 43).

Otro tema primordial en la discusión sobre las dimensiones culturales de la globalización –relacionado, de hecho, con el debate anterior– reside en saber si en las décadas más recientes ha aparecido una cultura global (Featherstone 1990, Waters 1995). Desde hace mucho se ha reconocido que, por lo menos desde el siglo XVI, la hegemonía ideológica de la ciencia, de la economía, de la política y de la religión europeas produjo, a través del imperialismo cultural, algunos isomorfismos entre las diferentes culturas nacionales del sistema mundial. La cuestión reside ahora en saber si además de esto han surgido en los últimos años ciertas formas culturales originalmente transnacionales o cuyos orígenes nacionales aparecen relativamente irrelevantes por el hecho de circular por el mundo de manera más o menos desligada de las culturas nacionales. Appadurai llama tales formas culturales *mediascapes* e *ideoscapes* (1990)¹⁵; Leslie Sklair (1991) las llama cultura-ideología del consumismo y finalmente Anthony Smith las nombra un nuevo imperialismo cultural (1990). Desde otra perspectiva, la teoría de los regímenes internacionales ha venido a canalizar nuestra atención hacia los procesos de formación de consenso a nivel mundial y hacia la emergencia de un orden normativo global (Keohane y Nye 1977, Keohane 1985, Krasner 1983, Haggard y Simmons 1987). Igualmente, vista desde otra perspectiva, la teoría de la estructura internacional acentúa la forma como la cultura occidental ha creado actores sociales y significados culturales por todo el mundo (G. Thomas *et al.* 1987).

La idea de una cultura global es claramente uno de los principales proyectos de la modernidad. Como Stephen Toulmin lo demostró brillantemente (1990), esto puede ser identificado desde Leibniz hasta Hegel y desde el siglo XVII hasta nuestros días. La atención que la sociología le ha concedido a esta idea en las tres últimas décadas tiene, sin embargo, una base empírica específica. Se tiene por cierto que la intensificación dramática de flujos transfronterizos de bienes, capital, trabajo, personas, ideas e información originó convergencias, isomorfismos e hibridaciones entre las diferentes culturas nacionales, estén ellas representadas en estilos arquitectónicos, moda, hábitos alimenticios o consumo cultural de las masas. Sin embargo,

¹⁵ Véase también King (1991), Hall y Gleben (1992).

la mayor parte de los autores sostiene que, a pesar de su importancia, estos procesos están lejos de conducir a una cultura global.

La cultura es, por definición, un proceso global construido sobre el entrecruzamiento entre lo universal y lo particular. Como señala Wallerstein, “definir una cultura es un problema de definir fronteras” (1991b, 187). En el mismo sentido, Appadurai afirma que lo cultural es el campo de las diferencias, de los contrastes y de las comparaciones (1997, 12). Podríamos incluso afirmar que la cultura es, en su definición más simple, la lucha contra la uniformidad. Los poderosos y envolventes procesos de difusión e imposición de culturas definidas como universales de manera imperialista se han visto enfrentados en todo sistema mundial a múltiples e ingeniosos procesos de resistencia, identificación e indigenización culturales. Con todo esto, el tópico de la cultura global ha tenido el mérito de mostrar que la lucha política alrededor de la homogeneización y de la uniformización culturales trascendió a la configuración territorial en que ella tuvo lugar desde el siglo XIX hasta muy recientemente, esto es, hasta el Estado-nación.

En ese sentido, los Estados-nación han desempeñado tradicionalmente un papel ambiguo. Mientras que externamente han sido los heraldos de la diversidad cultural y de la autenticidad de la cultura nacional, internamente han promovido la homogeneización y la uniformidad, aplastando una rica variedad de culturas locales existentes en el territorio nacional, a través del poder de policía, del derecho, del sistema educativo o de los medios de comunicación social, y las más de las veces gracias a todos ellos en su conjunto. Este papel ha sido desempeñado con una intensidad y eficacia muy variables en los Estados centrales, periféricos y semiperiféricos, y puede estar ahora cambiando como parte de las transformaciones en curso en la capacidad regulatoria de los Estados-nación.

Bajo las condiciones de la economía mundial capitalista y del sistema interestatal moderno, parece haber apenas espacio para las culturas globales parciales. Parciales, en términos ya sea de los aspectos de la vida social que cubren o de las regiones del mundo que alcanzan. Smith, por ejemplo, habla de una “familia de culturas” europea, que se compone de motivos y tradiciones políticas y culturales generales y transnacionales (el derecho romano, el humanismo renacentista, el racionalismo iluminista, el romanticismo y la democracia), “que surgieron en diversas partes del continente y en diversos períodos, y que en algunos casos continúan apareciendo, creando o recreando sentimientos de reconocimiento y parentesco entre los pueblos de Europa” (1990, 187). Vista desde fuera de Europa, particularmente a partir de regiones y de pueblos intensamente colonizados por los europeos, esta familia de culturas es la versión más pura del imperialismo occidental en nombre del cual gran parte de la tradición y de la identidad cultural fueron destruidas.

Dada la naturaleza jerárquica del sistema mundial, resulta crucial identificar los grupos, las clases, los intereses y los Estados que definen las culturas parciales en tanto que culturas globales y que por esa vía controlan la agenda de la dominación política bajo la máscara de la globalización cultural. Si es verdad que la intensificación de los contactos transfronterizos y de la interdependencia abrió nuevas oportunidades para el ejercicio de la tolerancia, del ecumenismo, de la solidaridad y del cosmopolitismo, también es verdad que simultáneamente han surgido nuevas formas y manifestaciones de intolerancia, chovinismo, racismo y xenofobia, y, en última instancia, de imperialismo. Las culturas globales parciales pueden de esta forma tener naturalezas, alcances y perfiles políticos muy diferentes.

En las circunstancias actuales, sólo es posible visualizar culturas globales pluralistas o plurales¹⁶. Es por eso que la mayor parte de los autores asume una postura prescriptiva o prospectiva siempre que se habla de cultura global en singular. Para Hannerz, el cosmopolitismo “incluye una postura favorable a la coexistencia de culturas distintas en la experiencia individual ... una orientación, una voluntad de interactuar con el Otro ... una postura estética e intelectual de apertura frente a experiencias culturales divergentes” (1990, 239).

Chase-Dunn, por su lado, al paso que baja del pedestal el “universalismo normativo” de Parsons (1971) como rasgo esencial del sistema capitalista mundial vigente, propone que tal universalismo sea dotado de “un nuevo nivel de sentido socialista, aunque sensible a las virtudes del pluralismo nacional y étnico” (1991, 105; Chase-Dunn *et al.* 1998). Finalmente, Wallerstein imagina una cultura mundial únicamente en un mundo libertario-igualitario futuro, pero incluso ahí habría un lugar reservado para la resistencia cultural: la creación y recreación constantes de entidades culturales particularistas “cuyo objetivo (reconocido o no) sería la restauración de la realidad universal de libertad y de igualdad” (1991b, 199).

En el campo cultural, el consenso neoliberal es muy selectivo. Los fenómenos culturales sólo le interesan en la medida en que se vuelven mercancías que como tales deben seguir el curso de la globalización económica. Así, el consenso recae sobre todo en los soportes técnicos y jurídicos para la producción y circulación de los productos de las industrias culturales, como por ejemplo las tecnologías de comunicación y de la información y los derechos de propiedad intelectual.

¹⁶ Véanse igualmente Featherstone (1990, 10), Wallerstein (1991b, 184), Chase-Dunn (1991, 103). Para Wallerstein, el contraste entre el sistema mundial moderno y los imperios mundiales anteriores reside en el hecho de que el primero combina una división única del trabajo con un sistema de Estados independientes y de sistemas culturales múltiples. (Wallerstein 1979, 5).

LA NATURALEZA DE LAS GLOBALIZACIONES

Las referencias hechas hasta ahora a las características dominantes de lo que usualmente se conoce como globalización, además de omitir la teoría que le es inherente, pueden conducir a la falsa idea de que la globalización es un fenómeno lineal, monolítico e inequívoco. Esta concepción de la globalización, aunque es inexacta, prevalece hoy en día y tiende a imponerse cada vez más pues la globalización pasa del discurso científico al discurso político, así como al lenguaje común. Transparente en apariencia y desprovista de complejidad, la idea de globalización oscurece más de lo que aclara la visión de lo que pasa en el mundo. Así, lo que oscurece u oculta es, visto desde otra perspectiva, tan importante que la transparencia y la simplicidad que le son inherentes, lejos de ser substantivos inocentes, deben ser considerados como dispositivos ideológicos y políticos dotados de intencionalidades específicas. Dos de estas intencionalidades deben ser profundizadas.

La primera de ellas es lo que llamo la falacia del determinismo. Consiste en la imposición de la idea según la cual la globalización es un proceso espontáneo, automático, ineluctable e irreversible que se intensifica y avanza según una lógica y una dinámica propias, lo suficientemente fuertes para imponerse frente a cualquier interferencia externa. En esta falacia incurren no sólo los embajadores de la globalización sino también los estudiosos más circunspectos. Entre estos últimos vale la pena mencionar a Manuel Castells, para quien la globalización es el resultado ineluctable de la revolución en las tecnologías de la información. Según él, la “nueva economía es informacional porque la productividad y la competitividad reposan en la capacidad para generar y aplicar eficientemente una información basada en el conocimiento”; del mismo modo es global porque las actividades centrales de la producción, de la distribución y del consumo están organizadas a una escala mundial (1996, 66). La falacia consiste en transformar las causas de la globalización en efectos de ésta. De hecho, la globalización resulta de un conjunto de decisiones políticas identificadas tanto en el tiempo como en lo relativo a su autoría. El Consenso de Washington es una decisión política de los Estados centrales, como lo son las decisiones de los Estados que lo adoptaron, demostrando una autonomía y una selectividad más o menos relativa. No podemos olvidar que en gran medida, sobre todo a nivel económico y político, la globalización hegemónica es producto de las decisiones de los Estados nacionales. Por ejemplo, la desregulación de la economía ha sido un acto eminentemente político. La prueba de ello se encuentra en la diversidad de las respuestas de los Estados nacionales a las presiones políticas consecuencia del Consenso de Washington¹⁷.

¹⁷ Sobre este punto, véase Stallings (1995), donde son analizadas las respuestas regionales de Amé-

El hecho de que las decisiones políticas hayan sido por lo general convergentes, tomadas en un corto período de tiempo, y de que muchos Estados no hayan tenido otra alternativa para decidir de modo diferente, no elimina su carácter político, sino que desplaza apenas el centro y el proceso político de ellas. Así mismo, son políticas las reflexiones sobre las nuevas formas de Estado que están surgiendo como consecuencia de la globalización; sobre la nueva distribución política entre prácticas nacionales, internacionales y globales; sobre el nuevo formato de las políticas públicas frente a la creciente complejidad de las problemáticas sociales, ambientales y de redistribución.

La segunda intencionalidad política del carácter no político de la globalización es la falacia de la desaparición del Sur. En los términos de esta falacia, las relaciones Norte/Sur nunca constituyeron un verdadero conflicto, sino que durante mucho tiempo los dos polos de las relaciones fueron fácilmente identificables por cuanto el Norte fabricaba productos manufacturados mientras que el Sur proveía las materias primas. La situación comenzó a modificarse en la década de los sesenta (las teorías de la dependencia o del desarrollo dependiente dieron buena cuenta de ello) y se transformó radicalmente a partir de los años ochenta. Hoy en día, ya sea a nivel financiero, de la producción o incluso a nivel del consumo, el mundo está integrado por una economía global en la cual, frente a la multiplicidad de interdependencias, la distinción entre el Norte y el Sur dejó de tener sentido. Lo mismo sucedió con la distinción entre centro, periferia y semi-periferia del sistema mundial. Cuanto más triunfalista es la concepción de la globalización, menor es la notoriedad del Sur o de las jerarquías del sistema mundial. La idea es que la globalización está teniendo un impacto uniforme en todas las regiones del mundo y en todos los sectores de actividades y que sus arquitectos, las empresas multinacionales, son infinitamente innovadores y tienen una capacidad organizativa suficiente para transformar la nueva economía global en una oportunidad sin precedentes.

Incluso los autores que reconocen que la globalización es altamente selectiva, que produce asimetrías y que tiene una geometría variable, incluso estas personas tienden a pensar que ella desestructuró las jerarquías de la economía mundial anterior. Nuevamente es el caso de Castells, para quien la globalización puso fin a la idea de “Sur” e incluso a la idea de “Tercer Mundo”, en la medida en que la diferenciación entre los países y entre las regiones al interior de los países es cada vez mayor (1996, 92, 112). De acuerdo con este autor, la novísima división internacional del trabajo no se da entre países sino entre agentes económicos y entre posiciones distintas en la economía global en la que compiten globalmente,

rica Latina, del Sudeste Asiático y de África Subsahariana frente a las presiones globales. Véanse igualmente Boyer (1998) y Drache (1999).

sirviéndose de la infraestructura tecnológica de la economía informacional y de la estructura organizacional de redes y flujos (1996, 147). En consecuencia, deja igualmente de tener sentido la distinción entre centro, periferia y semiperiferia en el sistema mundial. La nueva economía es una economía global distinta de la economía-mundo. Mientras que esta última se fundaba en la acumulación de capital obtenida en todo el mundo, la economía global tiene la capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real y a una escala planetaria (1996, 92).

Sin querer minimizar la importancia de las transformaciones en curso, considero sin embargo que Castells lleva demasiado lejos la idea de la segmentación de los procesos de inclusión/exclusión que están ocurriendo. En primer lugar, es el propio Castells quien reconoce que los procesos de exclusión pueden afectar a un continente entero (África) y reinar plenamente sobre los procesos de inclusión en un subcontinente (América Latina) (1996, 115-136). En segundo lugar, aun si admitimos que la economía global dejó de depender de los espacios geopolíticos nacionales para reproducirse, la verdad es que la deuda externa continúa siendo contabilizada y cobrada a nivel de los países. Igualmente, es por medio de ella y del financiamiento del sistema económico que los países pobres del mundo se transformaron a partir de la década de los ochenta en contribuyentes líquidos para la riqueza de los países ricos. En tercer lugar, contrariamente a lo que se desprende del análisis de Castells, la convergencia entre países en la economía global es tan significativa como la divergencia y esto resulta especialmente notorio entre los países centrales (Drache 1999, 15). Dado que las políticas salariales y de seguridad social continuaron siendo definidas a nivel nacional, las medidas de liberalización llevadas a cabo desde los años ochenta no lograron reducir significativamente los márgenes en los costos laborales entre los diferentes países. Así, en 1997, la remuneración promedio de la hora de trabajo en Alemania (32 dólares) era un 54% más elevada que la de los Estados Unidos (17,19 dólares). E incluso dentro de la Unión Europea, donde han sido aplicadas en las últimas décadas políticas de "integración profunda", las diferencias de productividad y de costos salariales se han mantenido, con excepción de Inglaterra, donde estos costos fueron reducidos en un 40% desde 1980. Tomando a Alemania Occidental como término de comparación (100%), la productividad del trabajo en Portugal era en 1998 de 34,5% y los costos salariales eran de 37,4%. Para el caso de España, estos datos eran de 62% y 66,9% respectivamente; para Inglaterra 71% y 68%; finalmente para Irlanda 69,5% y 71,8% (Drache 1999, 24). Por último, resulta difícil sostener que la selectividad y la fragmentación excluyente de la "nueva economía" destruyeron el concepto de "Sur" en la medida en que, como vimos anteriormente, la disparidad en la riqueza entre países pobres y países ricos no cesó de aumentar en los últimos veinte o treinta años. Es cierto que la liberalización de los mercados desestructuró los

procesos de inclusión y de exclusión en los diferentes países y regiones. Pero lo importante es analizar en cada país o región la relación entre exclusión e inclusión. Es esta relación la que determina si un país pertenece al Sur o al Norte, al centro o a la periferia o semiperiferia del sistema mundial. Los países donde la integración a la economía mundial se produjo predominantemente por la exclusión son los del Sur y de la periferia del sistema mundial.

Estas transformaciones merecen una especial atención, aunque no quedan dudas de que sólo los virajes ideológicos que ocurrieron en la comunidad científica, tanto en el Norte como en el Sur, permiten explicar el hecho de que las inequidades y las asimetrías en el sistema mundial, a pesar de haber aumentado, hayan perdido su importancia analítica. Por esta razón, el “fin del Sur” y la “desaparición del Tercer Mundo” son por encima de todo el producto de los cambios de “sensibilidad sociológica”, los cuales deben ser a su vez objeto de escrutinio. Para algunos autores, el fin del Sur o del Tercer Mundo resulta tan solo del “olvido” al que éstos están condenados. La globalización es considerada a partir de los países centrales, teniendo en cuenta sus realidades. Es éste el caso muy particular de los autores que se centran en la globalización económica¹⁸. Sin embargo, los análisis culturalistas incurren con frecuencia en el mismo error. Entre otras, tenemos las teorías de la reflexividad aplicadas a la modernidad, a la globalización o a la acumulación (Beck 1992, Giddens 1991, Lash y Urry 1996) y en especial la idea de Giddens de que la globalización es la “modernización reflexiva”. Estas hipótesis olvidan que la gran mayoría de la población mundial sufre las consecuencias de una modernidad y de una globalización para nada reflexivas, o que la casi totalidad de los obreros vive en regímenes de acumulación que se encuentran en los antípodas de la acumulación reflexiva.

Tanto la falacia del determinismo como la falacia de la desaparición del Sur han venido perdiendo credibilidad, en la medida en que la globalización se transforma en un campo de disputa social y política. Si para algunos la globalización continúa siendo considerada como el gran triunfo de la racionalidad, de la innovación y de la libertad, capaz de producir progreso infinito y abundancia ilimitada, para otros ella es un anatema puesto que en su corazón lleva la miseria, la marginalización y la exclusión de la gran mayoría de la población mundial, mientras que la retórica del progreso y de la abundancia se hace realidad únicamente para un club cada vez más pequeño de privilegiados.

En estas circunstancias, no es sorprendente que en los últimos años hayan surgido varios discursos de la globalización. Robertson (1998) distingue cuatro grandes discursos de la globalización. El *discurso regional* –como el asiático y el europeo occidental o el latinoamericano– tiene una

¹⁸ Entre muchos otros, véanse Boyer (1996, 1998) y Drache (1999).

tonalidad civilizacional en cuanto la globalización es confrontada con las especificidades regionales. Dentro de una misma región puede haber diferentes subdiscursos. Por ejemplo, en Francia existe una fuerte tendencia a ver en la globalización una amenaza “angloamericana” a la sociedad y a la cultura francesas, así como a las de otros países europeos. Pero, como dice Robertson, el antiglobalismo de los franceses puede a su vez convertirse fácilmente en un proyecto francés de globalización. El *discurso disciplinario* trata del modo como la globalización es vista por las distintas ciencias sociales. El aspecto más importante de este discurso es la relevancia dada a la globalización económica. El *discurso ideológico* se entrecruza con todos los anteriores y trata de la apreciación política de los procesos de globalización. Al discurso proglobalización se contraponen el discurso antiglobalización, y en cualquiera de ellos dos es posible distinguir posiciones de izquierda y de derecha. Finalmente, el *discurso feminista* que, habiendo comenzado por ser un discurso antiglobalización –privilegiando lo local y atribuyendo lo global a una preocupación masculina–, es hoy también uno de los discursos de la globalización que se distingue por el énfasis dado a sus aspectos comunitarios.

La pluralidad de discursos sobre la globalización muestra hasta qué punto es imperioso producir una reflexión teórica crítica de la globalización, para captar de paso la complejidad de los fenómenos que ella envuelve y la disparidad de los intereses allí confrontados. La propuesta teórica que aquí presento parte de tres contradicciones que, a mi entender, confieren al período histórico en el que nos encontramos su especificidad transicional. La primera contradicción se presenta entre globalización y localización. El tiempo presente aparece frente a nosotros como dominado por un movimiento dialéctico en cuyo interior los procesos de la globalización se manifiestan a la par con los procesos de la localización. De hecho, a medida que se intensifican la interdependencia y las interacciones globales, las relaciones sociales parecen en general estar cada vez más desterritorializadas, abriendo así –para utilizar la metáfora de las raíces y las opciones que expliqué en el capítulo 2– el camino a nuevos *derechos a las opciones*, que atraviesan fronteras hasta hace poco dominadas por la tradición, por el nacionalismo, por el lenguaje o por la ideología, y muy frecuentemente por todos ellos. Pero, por otro lado, y situándose en aparente contradicción con esta tendencia, nuevas identidades regionales, nacionales y locales están emergiendo, construidas en torno a una nueva preeminencia de los *derechos a las raíces*. Tales localismos se refieren por igual a territorios reales o imaginados y a formas de vida y de sociabilidad fundadas en las relaciones frente a frente, en la proximidad y la interactividad.

Los localismos territorializados son, por ejemplo, aquéllos protagonizados por pueblos que, tras siglos de genocidio y de opresión cultural, reivindican finalmente su derecho a la autodeterminación dentro de sus

territorios ancestrales, y lo hacen con un relativo éxito. Es éste el caso de los pueblos indígenas de América Latina, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Por su lado, los localismos translocalizados son protagonizados por grupos sociales translocalizados, tales como los inmigrantes árabes en París o Londres, los inmigrantes turcos en Alemania o los latinos en Estados Unidos. Para estos grupos, el territorio es la idea de territorio como forma de vida en una escala de proximidad, intermediación, pertenencia, repartición y reciprocidad. Además, esta reterritorialización, que usualmente ocurre a un nivel infraestatal, puede también suceder a un nivel supraestatal. Un buen ejemplo de este último proceso es la Unión Europea, que al mismo tiempo que desterritorializa las relaciones sociales entre los ciudadanos de los Estados miembros, reterritorializa las relaciones sociales con los otros Estados (la idea de “Europa-fortaleza”).

La segunda contradicción se presenta entre el Estado-nación y el Estado transnacional. El análisis precedente sobre las diferentes dimensiones de la globalización dominante mostró que uno de los puntos de mayor controversia en los debates es la cuestión del papel del Estado en la era de la globalización. Si para algunos el Estado es una entidad obsoleta en vías de extinción o en todo caso muy debilitada en su capacidad para organizar y regular la vida social, para otros continúa siendo la entidad política central, no sólo porque la erosión de la soberanía es muy selectiva, sino ante todo porque la propia institucionalidad de la globalización –desde los organismos financieros multilaterales hasta la desregulación de la economía– es creada por los Estados nacionales. Cada una de estas posiciones recoge una parte de los procesos en curso. Sin embargo, ninguna de ellas capta cabalmente las transformaciones en su conjunto porque éstas son, de hecho, contradictorias e incluyen tanto procesos de estatalización –a tal punto que se puede afirmar que los Estados nunca fueron tan importantes como hoy– como procesos de desestatalización en los que interacciones, redes y flujos transnacionales de la más innegable trascendencia se presentan sin alguna interferencia significativa del Estado, contrariamente a lo que sucedía en el período anterior.

La tercera contradicción, de naturaleza político-ideológica, existe entre aquellos que ven en la globalización la energía incontrovertible e imbatible del capitalismo, y aquellos que ven en ella una oportunidad nueva para ampliar la escala y el ámbito de la solidaridad transnacional y de las luchas anticapitalistas. La primera de estas posiciones es defendida tanto por los que conducen y se benefician de la globalización como por aquellos para quienes la globalización es la más reciente y virulenta agresión externa contra sus modos de vida y su bienestar.

Estas tres contradicciones contienen los vectores más importantes de los procesos de globalización en curso. A la luz de ellas es fácil ver que las

separaciones, los eventos paralelos y las confrontaciones son tan significativas que lo que conocemos como globalización es de hecho una constelación de diferentes procesos de globalización y, en última instancia, de diferentes y en ocasiones contradictorias globalizaciones.

Lo que comúnmente designamos por globalización son en realidad conjuntos diferenciados de relaciones sociales; un determinado número de relaciones sociales da origen a distintos fenómenos de globalización. En estos términos, no existe una entidad única llamada globalización; en su lugar hay muchas globalizaciones. En realidad, este término sólo debería ser usado en plural. Cualquier concepto más abstracto debe ser de tipo procesal y no sustantivo. Por otro lado, como puntos de confluencia de relaciones sociales, las globalizaciones envuelven conflictos y, por esto mismo, vencedores y vencidos. Con frecuencia, el discurso sobre la globalización es la historia de los vencedores contada por ellos mismos. En verdad, la victoria es aparentemente tan absoluta que los derrotados terminan por desaparecer totalmente de la escena. Por esta razón, resulta errado pensar que las nuevas y más intensas interacciones transnacionales producidas por los procesos de globalización eliminaron las jerarquías del sistema mundial. Sin duda, estos procesos las han venido transformando profundamente, pero ello no significa que las hayan eliminado. Por el contrario, la prueba empírica va en el sentido opuesto, en el sentido de la intensificación de las jerarquías y de las desigualdades. Las contradicciones y las separaciones arriba señaladas sugieren que estamos en un período de transición en lo relativo a las tres dimensiones principales: transición en el sistema de jerarquías y de desigualdades del sistema mundial, transición en el formato institucional y en la complementariedad entre instituciones, transición en la escala y en la configuración de los conflictos sociales y políticos.

La teoría que hay que construir debe pues tener en cuenta la pluralidad, así como la contradicción de los procesos de la globalización, en vez de intentar subsumir estos aspectos en abstracciones reductoras. La teoría que propondré a continuación reposa en el concepto de sistema mundial en transición. Digo en transición, porque contiene en sí el antiguo sistema mundial, en proceso de profunda transformación, y un conjunto de realidades emergentes que pueden o no conducir hacia un nuevo sistema mundial, o hacia cualquier otra entidad nueva, sistemática o no. Se trata entonces de una circunstancia que, si la consideramos desde la perspectiva sincrónica, revela una apertura total en cuanto a las alternativas de evolución. Tal apertura es el síntoma de una gran inestabilidad que configura una situación de bifurcación, entendida en su sentido prigoginiano*. Se trata de una

* Referencia al científico belga de origen ruso, Ilya Prigogine, premio Nobel de Química en 1977, quien revolucionó la termodinámica con sus teorías sobre los procesos irreversibles. Prigogine introdujo en las ciencias los conceptos de inestabilidad y caos. [Nota del traductor]

situación de profundos desequilibrios y de compromisos volátiles, en la cual las pequeñas alteraciones son capaces de generar grandes transformaciones. Estamos frente a una situación caracterizada por la turbulencia y por la explosión de las escalas¹⁹. La teoría que aquí propongo pretende dar cuenta de la situación de bifurcación y como tal no puede dejar de ser ella misma una teoría abierta a las posibilidades de caos.

El sistema mundial en transición está constituido por tres constelaciones de prácticas colectivas: la constelación de prácticas interestatales, la constelación de prácticas capitalistas globales y la constelación de prácticas sociales y culturales transnacionales. Las prácticas interestatales corresponden al papel de los Estados en el sistema mundial moderno en tanto que protagonistas de la división internacional del trabajo, al interior del cual se establece la jerarquía entre el centro, la periferia y la semiperiferia. Las prácticas capitalistas globales son las prácticas de los agentes económicos cuya unidad espacio-temporal de actuación real o potencial la constituye el planeta. Las prácticas sociales y culturales transnacionales son los flujos transfronterizos de personas y de culturas, de información y de comunicación. Cada una de estas constelaciones de prácticas se compone de varios elementos: un *conjunto de instituciones* que aseguran su reproducción, la complementariedad entre ellas y la estabilidad de las desigualdades que ellas producen; una *forma de poder* que introduce la lógica de las interacciones y legitima las desigualdades y las jerarquías; una *forma de derecho* que aporta el lenguaje de las relaciones intrainstitucionales, así como el criterio de la división entre prácticas prohibidas y prácticas permitidas; un *conflicto estructural* que condensa las tensiones y contradicciones matriciales de las prácticas en cuestión; un *criterio de jerarquización* que define la manera como se cristalizan las desigualdades de poder entre los conflictos en que ellas se traducen. Finalmente, aunque las prácticas del sistema mundial en transición estén envueltas en todos los *modos de producción de globalización*, no todas participan en todos ellos con la misma intensidad.

El Cuadro 1 describe la composición interna de cada uno de los componentes de las diferentes constelaciones de prácticas. Me detengo únicamente en los que exigen alguna explicación. Antes de esto, sin embargo, es necesario identificar lo que distingue el sistema mundial en transición (SMET) del sistema mundial moderno (SMM). En primer lugar, mientras que el SMM reposa en dos pilares, la economía-mundo y el sistema interestatal, el SMET se funda en tres pilares y ninguno de ellos tiene la consistencia de un sistema. Se trata sobre todo de constelaciones de prácticas cuya coherencia interna es intrínsecamente problemática. La mayor com-

¹⁹ Sobre los conceptos de turbulencia de escalas y de explosión de escalas, véase el capítulo 8.

CUADRO 1: Los procesos de globalización

Prácticas	Instituciones	Forma de Poder	Forma de derecho	Conflicto estructural	Criterio de jerarquización
Interestatales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Estados ▶ Organizaciones internacionales ▶ Instituciones financieras multinacionales ▶ Bloques regionales (Nafta, UE, Mercosur) ▶ Organización Mundial del Comercio 	Intercambios desiguales de prerrogativas de soberanía	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Derecho internacional ▶ Tratados internacionales ▶ Derecho de la integración regional 	Luchas interestatales por la posición relativa en el sistema mundial (promoción/descalificación; autonomía/dependencia)	Centro, periferia, semiperiferia
Capitalistas globales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Empresas multinacionales 	Intercambios desiguales de recursos o valores mercantiles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Derecho laboral ▶ Derecho económico internacional ▶ Nueva <i>lex mercatoria</i> ▶ Derecho de propiedad ▶ Derecho de propiedad intelectual ▶ Derecho de patentes 	Lucha de clases por la apropiación o valorización de recursos mercantiles (integración/ desintegración; inclusión/exclusión)	Global, local
Sociales y culturales transnacionales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organizaciones no gubernamentales ▶ Movimientos sociales ▶ Redes ▶ Flujos 	Intercambios desiguales de identidades y de culturas transnacionales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Derechos humanos ▶ Derecho de nacionalidad y de residencia ▶ Derecho de emigración ▶ Derecho de propiedad intelectual 	Luchas de grupos sociales por el reconocimiento de la diferencia (inclusión/exclusión; inclusión autónoma/ inclusión subalterna)	Global, local

plejidad (pero también la mayor incoherencia) del sistema mundial en transición reside en que en él los procesos de la globalización van mucho más allá de los Estados y de la economía, envolviendo prácticas sociales y culturales que en el SMM estaban confinadas a los Estados y a las sociedades nacionales o a las subunidades de ellos. Además, muchas de las nuevas prácticas culturales transnacionales son originariamente transnacionales, es decir que se constituyen despojadas de toda referencia a una nación o a un Estado concretos, y de recurrir a ellos lo hacen sólo para obtener materia prima o infraestructura local para la producción de transnacionalidad. En segundo lugar, las interacciones entre los pilares del SMET son mucho más intensas que en el SMM.

Con todo esto, mientras que en el SMM los dos pilares presentaban contornos claros y bien distinguidos, en el SMET hay una interpenetración constante e intensa entre las diferentes constelaciones de prácticas, de tal modo que se presentan zonas grises o híbridas donde las constelaciones asumen un carácter particularmente complejo. Por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio es una institución híbrida constituida por prácticas interestatales y por prácticas capitalistas globales. Igualmente, los flujos migratorios son una institución híbrida en la cual, en diferentes grados conforme a cada situación, están presentes las tres constelaciones de prácticas. En tercer lugar, muchas de las instituciones centrales del SMM, aunque permanezcan en el SMET, desempeñan hoy en día funciones diferentes sin que su centralidad se vea necesariamente afectada. Así pues, el Estado, que en el SMM aseguraba la integración de la economía, de la sociedad y de la cultura nacionales, contribuye hoy de manera activa a la desintegración de la economía, de la sociedad y de la cultura a nivel nacional en nombre de la integración de éstas en la economía, la sociedad y la cultura globales.

Los procesos de globalización resultan de las interacciones entre las tres constelaciones de prácticas. Las tensiones y las contradicciones al interior de cada una de las constelaciones, así como en las relaciones entre ellas, provienen de las formas de poder y de las desigualdades en la distribución de este último²⁰. Esta forma de poder no es más que el intercambio desigual en todas ellas, pero asume variantes específicas en cada una de las constelaciones que se derivan de los recursos, los artefactos y los imaginarios que son objeto de este intercambio. Su profundización, unida a la intensidad de las interacciones interestatales, globales y transnacionales, hace que las formas de poder se ejerzan como intercambios desiguales.

²⁰ En un trabajo anterior, al analizar el mapa estructural de las sociedades capitalistas (Santos 1995, 417) afirmé que el intercambio desigual era la forma de poder del espacio-tiempo mundial. Los procesos de la globalización están constituidos por el espacio-tiempo mundial. En cada una de las constelaciones de prácticas circula una forma específica de intercambio desigual.

Puesto que se trata precisamente de intercambios, y en ese sentido las desigualdades pueden ser ocultadas o manipuladas dentro de ciertos límites, el registro de las interacciones en el SMET asume muchas veces (y de manera convincente) el registro de la horizontalidad a través de ideas-fuerza, como las de interdependencia, complementariedad, coordinación, cooperación, red, etc. Frente a esto, los conflictos tienden a ser vividos como difusos, siendo en ocasiones difícil definir quién o qué se encuentra en conflicto. En todo caso, es posible identificar en cada constelación de prácticas un conflicto estructural, en otras palabras, un conflicto que organiza las luchas en torno a los recursos que son objeto de intercambios desiguales. En el caso de las prácticas interestatales, el conflicto se produce alrededor de la posición relativa en la jerarquía del sistema mundial, ya que es éste el que dicta el tipo de intercambios y el grado de desigualdad. Las luchas por la promoción o contra la descalificación y los movimientos en la jerarquía del sistema mundial en que éstas se traducen son procesos de larga duración que a cada momento se cristalizan en grados de autonomía y de diferencia. En las prácticas capitalistas globales, la lucha se desarrolla entre la clase capitalista global y todas las otras clases definidas en el ámbito nacional, sean éstas la burguesía, la pequeña burguesía o el proletariado. Obviamente, los distintos grados de desigualdad del intercambio y los mecanismos que la producen son diferentes, dependiendo de las clases que estén confrontadas. Pero en todos los casos se inicia una lucha por la apropiación o la valorización de los recursos mercantiles, sean éstos el trabajo o el conocimiento, la información o las materias primas, el crédito o la tecnología. Lo que resta de las burguesías nacionales y de la pequeña burguesía es, en esta fase de transición, la almohada que amortigua y la cortina de humo que oscurece la contradicción cada vez más desnuda y cruda entre el capital global y el trabajo, transformado entre tanto en recurso global.

En el campo de las prácticas sociales y culturales transnacionales, los intercambios desiguales recaen sobre recursos no mercantiles, cuya transnacionalidad se funda en la diferencia local, tales como etnias, identidades, culturas, tradiciones, sentimientos de pertenencia, imaginarios, rituales, literatura escrita u oral. Son incontables los grupos sociales involucrados en estos intercambios desiguales y sus luchas se desarrollan en torno al reconocimiento de la apropiación o de la valorización no mercantil de estos recursos, es decir, alrededor de la igualdad en la diferencia y de la diferencia en la igualdad.

La interacción recíproca y la interpenetración de las tres constelaciones de prácticas hace que los tres tipos de conflictos estructurales y los intercambios desiguales que los alimentan se traduzcan en la práctica en conflictos compuestos, híbridos o duales en los que, bajo diferentes formas, se encuentran presentes cada uno de estos conflictos estructurales. La

importancia de este hecho radica en lo que designo con el nombre de transconflictualidad, que consiste en asimilar un tipo de conflicto a otro y en experimentar un conflicto de cierto tipo como si fuera de otra naturaleza. Así, un conflicto perteneciente a las prácticas capitalistas globales puede ser asimilado a un conflicto interestatal y ser tomado como tal por las partes implicadas. Del mismo modo, un conflicto interestatal puede ser asimilado a un conflicto de prácticas culturales transnacionales y ser vivido como tal. La transconflictualidad es reveladora de la apertura y de la situación de bifurcación que caracterizan al SMET, pues al comienzo no es posible saber hacia dónde está orientada tal transconflictualidad. Sin embargo, la dirección que termina imponiéndose resulta decisiva, no sólo para definir el perfil práctico del conflicto, sino también su ámbito y su resultado.

La transconflictualidad se presenta también en función de los diferentes tiempos, duraciones y ritmos de las muchas dimensiones que componen el conflicto. Así, las dimensiones emergentes o más recientes pueden ser asimiladas o codificadas en términos de las dimensiones en declive o más antiguas. Por ejemplo, un conflicto suscitado por un nuevo intercambio cultural o identitario desigual causado por los medios de comunicación electrónicos puede ser visto como un conflicto interestatal. Esto puede ocurrir por varias razones: en primer lugar, por inercia institucional, en la medida en que las instituciones más consolidadas y eficientes pertenecen al campo de las prácticas interestatales y ejercen, por esta razón, un efecto de atracción global sobre el conflicto. En segundo lugar, por estrategias de las partes encontradas, que orientan el debate hacia el terreno de las prácticas que les garantizan mejores oportunidades de vencer o más posibilidades de contener dicho conflicto.

La reiteración a lo largo del tiempo de los intercambios desiguales y de los conflictos a que ellos dieron origen define la jerarquía entre clases, grupos, intereses e instituciones al interior de los procesos de globalización. Dada la composición compleja, multiestratificada de los conflictos, la heterogeneidad de las prácticas que los alimentan y la situación de bifurcación y de indeterminación de los desequilibrios, la jerarquía en el SMET es un tanto laberíntica: cuanto más importante es el número de los criterios de jerarquización, mayor es la posibilidad de que las desigualdades se neutralicen y de que las jerarquías colapsen unas con otras. De hecho, el discurso político y la sensibilidad sociológica dominantes se apoyan en esta condición para señalar los registros de horizontalidad en las relaciones al interior del sistema: en vez de dependencia, interdependencia; en vez de exclusión, inclusiones alternativas; en lugar de explotación, competitividad; en vez de suma cero, suma positiva.

Frente a las jerarquías laberínticas no es sorprendente que en el SMET uno de los conflictos más agudos sea en últimas un metaconflicto, el conflicto sobre los términos del conflicto y sobre los criterios que deben definir

las jerarquías. A pesar del carácter laberíntico de las jerarquías, es posible identificar dos de ellas, que en mi opinión son las más importantes: la jerarquía entre centro, periferia y semiperiferia, y la jerarquía entre lo global y lo local. Contrariamente al SMM, que se fundaba únicamente en la primera jerarquía, el SMET reposa en una multiplicidad de jerarquías, dentro de las cuales es posible distinguir a su vez dos principales. La primera tiene que ver con las prácticas interestatales y la segunda está relacionada con las prácticas globales y con las prácticas sociales y culturales transnacionales. Estos dos criterios de jerarquización no son necesariamente congruentes entre sí. Pueden, de hecho, ocurrir separaciones, de modo que una práctica interestatal periférica contenga en sí o se combine con una práctica cultural globalizada. La mayor o menor congruencia entre las jerarquías depende de las situaciones y de los contextos y sólo puede ser identificada *a posteriori*. Esto significa que la identificación sólo puede percibir el ayer de la congruencia, nunca el hoy. En el SMET, un período caótico en situación de bifurcación, los análisis son más que nunca retrospectivos y las estrategias políticas más que nunca sujetas al efecto cascada del que habla Rosenau (1990). El efecto cascada es el proceso por el cual los eventos y las decisiones aisladas se multiplican y se encadenan de manera caótica, produciendo consecuencias imprevisibles.

Si la congruencia entre las jerarquías es indeterminable, la jerarquía entre ellas es susceptible de una ordenación general. Una de las diferencias más significativas del SMET en relación con el SMM es la relativa pérdida de centralidad de las prácticas interestatales frente al avance y la profundización de las prácticas capitalistas globales y de las prácticas sociales y culturales transnacionales. Esta pérdida de centralidad se traduce en la mayor interferencia a la que están sujetas las prácticas interestatales por parte de otras constelaciones de prácticas. Tal interferencia provoca alteraciones internas en la institucionalidad de las prácticas interestatales. Por ejemplo, las agencias financieras multilaterales adquieren una importancia creciente con relación a los Estados. Y lo mismo ocurre en las formas de derecho con la superposición del derecho de integración regional al derecho nacional. Por otro lado, la interferencia de las otras prácticas en las prácticas interestatales hace que los conflictos internos de estas últimas sean derivados o fuertemente condicionados por conflictos propios de otras prácticas. Como resultado, el criterio de jerarquización propio de las prácticas interestatales (centro, semiperiferia, periferia) está cada vez más contaminado por los criterios propios del resto de prácticas (global, local), de tal modo que lo que se entiende por centro, periferia y semiperiferia es cada vez más la cristalización, a nivel nacional, de múltiples y distintas combinaciones de posiciones o características globales y/o locales al interior de las prácticas capitalistas globales y de las prácticas sociales y culturales transnacionales.

De esta forma, resulta posible establecer como hipótesis que los criterios global/local conformarán progresivamente los criterios centro, periferia y semiperiferia sin que estos últimos estén obligados a desaparecer, sino todo lo contrario. Es característico del SMET, en tanto que período transicional, mantener e incluso profundizar las jerarquías propias del SMM, alternándolas sin embargo con la lógica interna de su producción y reproducción.

A la luz de esto, sugiero que en las condiciones presentes del SMET, el análisis de los procesos de globalización y de las jerarquías que ellos producen esté centrado en los criterios que definen lo global/local. Más allá de la justificación que presenté anteriormente, existe otra que estimo importante y que se puede resumir en lo que llamo la *voracidad diferenciadora de lo global/local*. En el SMM, la jerarquía entre centro, semiperiferia y periferia se mostraba articulable gracias a una serie de dicotomías que derivaban de una variedad de formas de diferenciación desigual. Entre las formas de dicotomización, hago énfasis en las siguientes: desarrollado/subdesarrollado, moderno/tradicional, superior/inferior, universal/particular, racional/irracional, industrial/agrícola, urbano/rural. Cada una de estas formas tenía un registro semántico propio, una tradición intelectual, una intencionalidad política y un horizonte proyectivo. Lo que resulta nuevo en el SMET es el modo como la dicotomía global/local ha venido a absorber todas las otras, no sólo en el discurso científico sino también en el político.

Lo global y lo local son socialmente producidos al interior de los procesos de globalización. Distingo cuatro procesos de globalización producidos por otros tantos modos de globalización. He aquí mi definición del modo de producción de globalización: es el conjunto de intercambios desiguales por el cual una determinada obra, condición, entidad o identidad local amplía su influencia más allá de las fronteras nacionales, y al hacerlo desarrolla la capacidad de contemplar como local otro artefacto, condición, entidad o identidad rival.

Las implicaciones más importantes de esta concepción son las siguientes. En primer lugar, frente a las condiciones del sistema mundial en transición no existe una globalización genuina. Aquello que llamamos globalización es siempre la globalización cargada de determinado localismo. En otras palabras, no existe condición global para la cual no podamos encontrar una raíz local, real o imaginada, una inserción cultural específica. La segunda implicación es que la globalización presupone la localización. El proceso que engendra lo global, entendido como posición dominante en los intercambios desiguales, es el mismo que produce lo local, en tanto que posición dominada y en consecuencia jerárquicamente inferior. De hecho, vivimos a la vez en un mundo de localización y en un mundo de globalización. Por lo tanto, sería igualmente correcto si la situación pre-

sente y nuestros tópicos de investigación se definieran en términos de localización en vez de globalización. La razón por la cual he preferido guardar el último término se debe básicamente a que el discurso científico hegemónico tiende a privilegiar la historia del mundo en la versión de los vencedores. No es una coincidencia que el libro de Benjamim Barber sobre las tensiones en el proceso de globalización se titule *Jihad versus McWorld* (1995) y no *McWorld versus Jihad*.

Existen muchos ejemplos de cómo la globalización presupone la localización. La lengua inglesa en tanto que *lingua franca* es uno de ellos. Su propagación como lengua global implicó la localización de otras lenguas potencialmente globales, principalmente el francés. Esto quiere decir que, una vez un determinado proceso de globalización es identificado, su sentido y explicación integrales no pueden ser obtenidos si se tienen en cuenta los procesos adyacentes de resocialización que suceden frente a éste de manera simultánea o secuencial. La globalización del sistema del estrellato de Hollywood contribuyó a la localización (eticización) del sistema del estrellato del cine hindú. Análogamente, los actores franceses o italianos de los años sesenta –de Brigitte Bardot a Alain Delon, de Marcello Mastroianni a Sofía Loren– que simbolizaban en ese entonces el modo universal de representación, parecen hoy, cuando miramos nuevamente sus películas, provincianamente europeos, cuando no curiosamente étnicos. La diferencia de la percepción reside en que, desde entonces y hasta nuestros días, el modo de representación hollywoodesco logró globalizarse. Para dar un ejemplo en un área totalmente distinta, en la medida en que se globaliza la hamburguesa o la pizza, se localiza el *bolo de bacalao* portugués o la *feijoada* brasilera, ya que estos platos serán cada vez más vistos como particularidades típicas de la sociedad portuguesa o brasilera.

Una de las transformaciones más frecuentemente asociadas a los procesos de globalización es la compresión tiempo-espacio, es decir, el proceso social por el cual los fenómenos se aceleran y se difunden por el globo (Harvey 1989)²¹. Aunque parezca monolítico, este proceso combina situaciones y condiciones altamente diferenciadas, y por esta razón no puede ser analizado independientemente de las relaciones de poder que responden a las diferentes formas de movilidad temporal y espacial. Por un lado, está la clase capitalista global, aquella que realmente controla la compresión tiempo-espacio y que es capaz de transformarla a su favor. Por otro lado, están las clases y grupos subordinados, como los trabajadores

²¹ La compresión tiempo-espacio trae consigo la idea de irreversibilidad y permanencia de los procesos de globalización. Sin embargo, Fortuna llama la atención sobre la hipótesis de que la globalización es un fenómeno temporal. Aludiendo al proceso de globalización de las ciudades, habla de la existencia de “un proceso de globalización proveniente de la valorización temporal de los recursos de imágenes y representacionales” (1997, 16).

inmigrantes y los refugiados, que en las últimas décadas han efectuado una importante movilización transfronteriza, pero que no controlan de ningún modo la compresión tiempo-espacio. Entre los ejecutivos de las empresas multinacionales y los emigrantes y refugiados, los turistas representan un tercer modo de producción de la compresión tiempo-espacio.

Existen también aquellos que contribuyen fuertemente a la globalización pero que permanecen prisioneros de su tiempo-espacio local. Los campesinos de Bolivia, Perú y Colombia, cultivando coca contribuyen de manera decisiva a una cultura mundial de la droga, pero ellos mismos permanecen "localizados" en sus pueblos y montañas como lo han hecho desde siempre. Esto mismo ocurre con los habitantes de las favelas de Río, que permanecen prisioneros de la vida urbana marginal, al paso que sus canciones y sus bailes, sobre todo la samba, constituyen hoy parte integrante de una cultura mundial globalizada.

Desde otra perspectiva, la competencia global requiere en ocasiones la agudización de la especificidad local. Muchos de los lugares turísticos de hoy tienen que dejar atrás su carácter exótico, vernáculo y tradicional para poder ser suficientemente atractivos en el mercado global del turismo.

La producción de globalización implica pues la producción de localización. Lejos de tratarse de producciones simétricas, es por medio de ellas que se establece la jerarquización dominante en el SMET. Así, lo local es integrado a lo global por dos vías posibles: por la exclusión o por la inclusión subalterna. A pesar de que en el lenguaje común y en el discurso político el término globalización transmite igualmente la idea de inclusión, el ámbito real de la inclusión por la globalización, sobre todo económica, puede ser bastante limitado. Muchas personas en el mundo, principalmente en África, están siendo globalizadas en los mismos términos del modo específico por el cual resultan excluidas por la globalización hegemónica²². Lo que caracteriza la producción de globalización es el hecho de que su impacto se extiende tanto a las realidades que incluye como a aquellas que excluye. Pero lo decisivo en la jerarquía producida no es sólo el ámbito de la inclusión sino su propia naturaleza. Lo local, cuando resulta incluido, lo es de modo subordinado, siguiendo la lógica de lo global. Lo local que precede los procesos de globalización o que logra permanecer al margen de ellos tiene muy poco en común con lo local que resulta de la producción global de localización. De hecho, este primer tipo de lo local se encuentra en el origen de los procesos de globalización, mientras que el segundo tipo es el resultado de la operación de éstos.

²² Véase igualmente McMichael (1996, 169). La dialéctica de la inclusión y de la exclusión es particularmente visible en el mercado global de las comunicaciones y de la información. Con excepción de África del Sur, el continente africano es, para este mercado, inexistente.

La primera forma de globalización es el *localismo globalizado*. Se define como el proceso por el cual un determinado fenómeno local es globalizado con éxito, sea éste la actividad mundial de las multinacionales, la transformación de la lengua inglesa en *lingua franca*, la globalización de la comida rápida norteamericana o de su música popular, o bien la adopción mundial de las mismas leyes de propiedad intelectual, de patentes o de telecomunicaciones promovida agresivamente por los Estados Unidos. En este modo de producción de globalización lo que se globaliza es el vencedor de la lucha por la apropiación o valorización de los recursos o por el reconocimiento de la diferencia. La victoria se traduce en la facultad de dictar los términos de la integración, de la competición y de la inclusión. En el caso del reconocimiento de la diferencia, el localismo globalizado implica la transformación de la diferencia victoriosa en condición universal y la consecuente exclusión o inclusión subalternas de las diferencias alternativas.

La segunda forma de globalización la he llamado *globalismo localizado*. Se traduce en el impacto específico en las condiciones locales, producido por las prácticas y los imperativos transnacionales que se desprenden de los localismos globalizados. Para responder a estos imperativos transnacionales, las condiciones locales son desintegradas, desestructuradas y eventualmente reestructuradas bajo la forma de inclusión subalterna. Entre estos globalismos localizados se encuentran: la eliminación del comercio basado en la proximidad geográfica; la creación de enclaves de comercio libre o zonas francas; la deforestación o destrucción masiva de los recursos naturales para el pago de la deuda externa; el uso turístico de tesoros históricos, lugares o ceremonias religiosas, artesanato y vida salvaje; *dumping* ecológico (“compra” por los países del Tercer Mundo de desechos tóxicos producidos por los países capitalistas centrales para generar divisas externas); la conversión de la agricultura de subsistencia en una agricultura de exportación como parte del “reajuste estructural”; la etnicización del lugar de trabajo (desvalorización del salario por el hecho de que los trabajadores hagan parte de un grupo étnico considerado “inferior” o “menos exigente”)²³.

Estos dos modos de producción de globalización operan conjuntamente, pero deben ser tratados por separado dado que los factores, los agentes y los conflictos que intervienen en uno y otro son distintos. La producción sostenida de localismos globalizados y de globalismos localizados resulta cada vez más determinante en la jerarquización específica de las prácticas interestatales. La división internacional de la producción de globalización

²³ El globalismo localizado puede ocurrir bajo la forma de lo que Fortuna llama “globalización pasiva”, aquella situación en la que “algunas ciudades se ven incorporadas de modo pasivo en los meandros de la globalización y son incapaces de hacer reconocer sus propios recursos (globalizantes) en el plano transnacional” (1997, 16).

tiende a asumir el modelo siguiente: los países centrales se especializan en localismos globalizados, mientras que a los países periféricos les corresponde tan sólo la escogencia de los globalismos localizados. Los países semiperiféricos se caracterizan por la coexistencia de localismos globalizados y de globalismos localizados, así como por las tensiones entre estos dos fenómenos. El sistema mundial en transición es una trama de globalismos localizados y de localismos globalizados²⁴.

Más allá de estos dos modos de producción de globalización hay otros dos, tal vez aquellos que mejor definen las diferencias y la novedad del SMET frente al SMM, puesto que ocurren en el interior de la constelación de las prácticas que irrumpieron con una particular fuerza en las últimas décadas –las prácticas sociales y culturales transnacionales– aunque repercutan en las demás constelaciones de prácticas. Estos otros dos modos tienen que ver con la globalización de la resistencia a los localismos globalizados y a los globalismos localizados. El primero lo denomino *cosmopolitismo*. Se refiere a la organización transnacional de la resistencia de Estados-nación, regiones, clases o grupos sociales victimizados por los intercambios desiguales de los cuales se alimentan los localismos globalizados y los globalismos localizados, usando en su beneficio las posibilidades de interacción transnacional creadas por el sistema mundial en transición, incluyendo aquellas que se desprenden de la revolución de las tecnologías de información y de comunicación. La resistencia consiste en transformar intercambios desiguales en intercambios de autoridad compartida y se traduce en las luchas contra la exclusión, la inclusión subalterna, la dependencia, la desintegración y la descalificación. Las actividades cosmopolitas incluyen, entre muchas otras: movimientos y organizaciones al interior de las periferias del sistema mundial; redes de solidaridad transnacional no desigual entre el Norte y el Sur; articulación entre organizaciones obreras de los países integrados en los diferentes bloques regionales o entre trabajadores de la misma empresa multinacional trabajando en diferentes países (el nuevo internacionalismo obrero); redes internacionales de asistencia jurídica alternativa; organizaciones transnacionales de derechos humanos; redes mundiales de movimientos feministas; organizaciones no gubernamentales (ONG) transnacionales de militancia anticapitalista; redes de

²⁴ La división internacional de la producción de globalización se articula con una división nacional del mismo tipo: las regiones centrales o los grupos dominantes de cada país participan en la producción y reproducción de localismos nacionalizados, al paso que a las regiones periféricas o a los grupos dominados les corresponde producir y reproducir los nacionalismos localizados. Para tomar un ejemplo notorio, la Exposición Universal de Lisboa, la Expo'98, fue el resultado de la conversión en objetivo nacional de los objetivos locales de la ciudad de Lisboa y de la clase política interesada en promover una imagen donde no caben las regiones periféricas ni los grupos sociales dominados. Unas y otros fueron localizados por esta "decisión nacional" al ser privados de los recursos y de las inversiones que, al menos parcialmente, les podrían haber llegado si la Expo'98 no se hubiese realizado.

movimientos y asociaciones indígenas, ecológicas o de desarrollo alternativo; movimientos literarios, artísticos o científicos en la periferia del sistema mundial en busca de valores culturales alternativos, no imperialistas, contrahegemónicos, dedicados a realizar estudios bajo perspectivas poscoloniales o subalternas. Pese a la heterogeneidad de los movimientos y organizaciones implicadas, la protesta contra la Organización Mundial del Comercio cuando se reunió en Seattle el 30 de noviembre de 1999 fue una elocuente manifestación de lo que designo cosmopolitismo. Esta protesta fue seguida por otras, dirigidas contra las instituciones financieras de la globalización hegemónica, realizadas en Washington, Montreal, Ginebra y Praga. El Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre en enero de 2001 fue igualmente otra manifestación de cosmopolitismo.

El uso del término “cosmopolitismo” para describir prácticas y discursos de resistencia contra los intercambios desiguales en el sistema mundial tardío puede parecer inadecuado frente a su ascendencia modernista, tan elocuentemente descrita por Toulmin (1990), así como su utilización corriente para describir prácticas que son aquí concebidas, ya sea como localismos globalizados o como globalismos localizados (para no hablar de su utilización para referirse al ámbito mundial de las empresas multinacionales como “cosmocorp”). Lo empleo, sin embargo, para señalar que contrariamente a la creencia modernista (particularmente en el momento de *fin de siècle*), el cosmopolitismo es apenas posible de un modo intersticial en las márgenes del sistema mundial en transición como una práctica y un discurso contrahegemónicos, generados por uniones progresistas de clases o grupos subalternos y sus aliados. El cosmopolitismo es efectivamente una tradición de la modernidad occidental, pero es una de las muchas tradiciones suprimidas o marginalizadas por la tradición hegemónica que produjo en el pasado la expansión europea, el colonialismo y el imperialismo, y que hoy produce los localismos globalizados y los globalismos localizados.

En este contexto, es todavía necesario hacer otra precisión. El cosmopolitismo puede invocar la creencia de Marx en la universalidad de aquellos que bajo el capitalismo solamente tienen por perder sus cadenas²⁵. No es que yo rechace tal invocación, pero insisto en la distinción entre el cosmopolitismo, tal como yo lo entiendo, y el universalismo de la clase trabajadora marxista. Más allá de la clase obrera descrita por Marx, las clases dominadas en el mundo actual se pueden agrupar en dos categorías, ninguna de ellas reducible a aquella “clase que sólo tiene por perder sus cade-

²⁵ La idea del cosmopolitismo como universalismo, ciudadanía del mundo, negación de las fronteras políticas y territoriales tiene una larga tradición en la cultura occidental, desde la ley cósmica de Pitágoras y la *philalalia* de Demócrito hasta el “*Homo suum, nihil humani a me alienum puto*” de Terencio, de la *res publica christiana* medieval a los humanistas del Renacimiento, desde la idea de Voltaire para quien “para ser buen patriota [es] necesario volverse enemigo del resto del mundo” hasta el internacionalismo obrero.

nas". Por un lado, hay sectores considerables o influyentes de las clases trabajadoras de los países centrales y hasta de los países semiperiféricos que tienen hoy algo más que perder que sus cadenas (aunque ese "más" no sea "mucho más", o sea simbólico antes que material)²⁶. Por el otro, existen amplios sectores en el mundo que ni siquiera tienen cadenas, en otras palabras, que no son lo suficientemente útiles o aptos para ser directamente explotados por el capital y para quienes, en consecuencia, una eventual explotación se asemejaría a una liberación. En todas sus variedades, las uniones cosmopolitas apuntan hacia la lucha por la emancipación de las clases dominadas, se encuentren éstas dominadas por mecanismos de opresión o de explotación. Tal vez por ello, contrariamente a la concepción marxista, el cosmopolitismo no implica la uniformidad ni el colapso de las diferencias, autonomías e identidades locales. El cosmopolitismo no es más que el cruce de luchas progresistas locales con el objetivo de maximizar su potencial emancipatorio *in locu* a través de las uniones translocales/locales.

Probablemente, la diferencia más importante entre mi concepción de cosmopolitismo y la universalidad de los oprimidos de Marx es que las uniones cosmopolitas progresistas no necesariamente tienen una base de clase. Ellas están integradas por grupos sociales constituidos sobre una base no clasista, víctimas por ejemplo de discriminación sexual, étnica, racial, religiosa, de edad, etc. Es por esta razón que, desde un cierto ángulo, el carácter progresista o contrahegemónico de las uniones cosmopolitas nunca podrá ser determinado en abstracto. Por el contrario, él es intrínsecamente inestable y problemático. Exige de quienes participen en las uniones una autorreflexividad permanente. Iniciativas cosmopolitas concebidas y creadas con una naturaleza contrahegemónica pueden presentar posteriormente características hegemónicas, corriendo incluso el riesgo de convertirse en localismos globalizados. Para ello, basta pensar en las iniciativas de democracia participativa a nivel local que durante muchos años tuvieron que luchar contra el "absolutismo" de la democracia representativa y la desconfianza por parte de las élites políticas conservadoras, tanto nacionales como internacionales, y que hoy en día comienzan a ser reconocidas e incluso apadrinadas por el Banco Mundial, seducido por la eficacia y por la ausencia de corrupción con las que tales iniciativas aplican los fondos y empréstitos de desarrollo. La vigilancia autorreflexiva es esencial para distinguir

²⁶ La distinción entre lo material y lo simbólico no puede ser llevada más allá de los límites razonables, ya que cada uno de los polos de esta distinción contiene al otro (o alguna de sus dimensiones), aunque sea de forma recesiva. Lo "más" material a lo que me refiero son básicamente los derechos económicos y sociales, conquistados y garantizados por el Estado providencia: los salarios indirectos, la seguridad social, etc. El "más" simbólico incluye por ejemplo la introducción en la ideología nacionalista o en la ideología consumista de la conquista de derechos desprovistos de medios eficaces de aplicación. Una de las consecuencias de la globalización económica ha sido la creciente erosión del "más" material, compensada por la intensificación del "más" simbólico.

entre la concepción tecnócrata de la democracia participativa promulgada por el Banco Mundial y la concepción democrática y progresista de democracia participativa, embrión de la globalización contrahegemónica²⁷.

La inestabilidad del carácter progresista o contrahegemónico proviene igualmente de otro factor: las diferentes concepciones de resistencia emancipatoria por parte de iniciativas cosmopolitas en distintas regiones del sistema mundial. Como ejemplo tenemos la lucha por los estándares laborales mínimos, llevada a cabo por las organizaciones sindicales y por los grupos de derechos humanos de los países más desarrollados con objetivos de solidaridad internacionalista, en el sentido de impedir que los productos fruto de un trabajo que no alcanza estos patrones mínimos puedan circular libremente en el mercado mundial. Esta lucha es ciertamente vista por las organizaciones que la promueven como contrahegemónica y emancipatoria, por cuanto busca mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, pero también puede ser vista por organizaciones similares de los países periféricos como una estrategia hegemónica del Norte, cuyo efecto útil es crear más de una forma de proteccionismo favorable a los países ricos.

El segundo modo de producción de globalización en que se organiza la resistencia a los localismos globalizados y a los globalismos localizados es lo que llamo, recurriendo al derecho internacional, el *patrimonio común de la humanidad*. Se trata aquí de las luchas transnacionales por la protección y la desmercantilización de recursos, entidades, artefactos y ambientes considerados esenciales para la sobrevivencia digna de la humanidad y cuya sustentabilidad sólo puede ser garantizada a una escala planetaria. En general, pertenecen al patrimonio común de la humanidad las luchas ambientales, las luchas por la preservación de la Amazonia, de la Antártida, de la biodiversidad o de los fondos marinos e incluso las luchas por la preservación del espacio exterior, de la Luna y de otros planetas concebidos también como patrimonio común de la humanidad. Todos estos combates hacen referencia a recursos que por su naturaleza deben ser administrados con una lógica diferente a la de los intercambios desiguales, por fideicomisos de la comunidad internacional en nombre de las generaciones presentes o futuras²⁸.

El cosmopolitismo y el patrimonio común de la humanidad conocieron una gran evolución en las últimas décadas. A través de ellos se fue construyendo una globalización política alternativa a la hegemónica, desarrollada a partir de la necesidad de crear una obligación política transnacional correspondiente a la que hasta ahora vinculó mutuamente a ciudadanos y

²⁷ Este punto lo desarrollo en mi estudio sobre el gasto participativo en Porto Alegre. Véase Santos (2003).

²⁸ Sobre el patrimonio común de la humanidad, véanse, entre muchos otros, Santos (1998, 245-60) y el exhaustivo estudio de Pureza (1999).

Estados-nación. Esta obligación más amplia es por ahora meramente coyuntural, toda vez que todavía queda por concretarse (o imaginarse) una instancia política transnacional correspondiente al Estado-nación. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales de abogacía progresista transnacional, las alianzas entre ellas y las organizaciones y movimientos locales en diferentes partes del mundo, la organización de campañas contra la globalización hegemónica (desde *Greenpeace* hasta la Campaña Jubileo 2000), todos estos fenómenos son en ocasiones vistos como señales de una sociedad civil y política apenas emergente.

Pero tanto el cosmopolitismo como el patrimonio común de la humanidad han encontrado fuertísimas resistencias por parte de los que manejan la globalización económica (localismos globalizados y globalismos localizados) o por aquellos que se aprovechan de ella. El patrimonio común de la humanidad en especial ha estado bajo el constante ataque de los países hegemónicos, sobre todo los Estados Unidos. Los conflictos, las resistencias, las luchas y las uniones en torno al cosmopolitismo y al patrimonio común de la humanidad demuestran que aquello que llamamos globalización es, en verdad, un conjunto de luchas transnacionales. En este punto reside la importancia en distinguir entre globalización desde arriba y globalización desde abajo, o entre globalización hegemónica y globalización contrahegemónica. Los localismos globalizados y los globalismos localizados son globalizaciones desde arriba o hegemónicas; el cosmopolitismo y el patrimonio común de la humanidad son globalizaciones desde abajo o contrahegemónicas. Es importante tener en mente que estos dos tipos de globalización no existen paralelamente como si fueran dos entidades inmóviles. Por el contrario, son la expresión y el resultado de las luchas que se disparan al interior del campo social que hemos convenido en llamar globalización y que en realidad se construyen de acuerdo con cuatro modos de producción. Como cualquier otra, la concepción de globalización aquí propuesta no está exenta de problemas²⁹. Para situarla mejor en los debates actuales sobre la globalización son necesarias algunas precisiones.

GLOBALIZACIÓN HEGEMÓNICA Y CONTRAHEGEMÓNICA

Uno de los debates actuales gira en torno a la cuestión de saber si hay una o varias globalizaciones. Para la gran mayoría de los autores sólo hay una globalización, la globalización capitalista neoliberal, y por esa razón no tiene sentido distinguir entre globalización hegemónica y globalización contrahegemónica. Habiendo sólo una globalización, la resistencia contra ella

²⁹ Sobre la globalización desde abajo o contrahegemónica, véanse Hunter (1995), Kidder y McGinn (1995). Véase igualmente Falk (1995, 1999). Los dos estudios se concentran en las uniones y redes internacionales de trabajadores que surgieron del Nafta.

no puede dejar de ser la localización autoasumida. Según Jerry Mander, la globalización económica tiene una lógica férrea que es doblemente destructiva. No sólo es incapaz de mejorar el nivel de vida de la gran mayoría de la población mundial (por el contrario, contribuye a que ella empeore), sino que no es ni siquiera sostenible a mediano plazo (1996, 18). Actualmente, la mayoría de la población mundial mantiene economías relativamente tradicionales, muchos no son “pobres” y un alto porcentaje de los que lo son resultaron empobrecidos por las políticas de la economía neoliberal. Frente a esto, la resistencia más eficaz contra la globalización reside en la promoción de las economías locales y comunitarias, economías de pequeña escala, diversificadas, autosostenibles, ligadas a fuerzas exteriores aunque independientes de ellas. De acuerdo con esta concepción, en una economía y en una cultura cada vez más desterritorializadas, la respuesta contra sus maleficios no puede dejar de ser la reterritorialización, el redescubrimiento del sentido del lugar y de la comunidad, lo cual implica el redescubrimiento o la invención de actividades productivas de proximidad.

Esta posición se ha traducido en la identificación, creación y promoción de innumerables iniciativas locales en todo el mundo. En consecuencia, hoy es muy variado el conjunto de propuestas que en general podríamos designar con el nombre de localización. Entiendo por localización el conjunto de iniciativas que buscan crear o mantener espacios de sociabilidad a una pequeña escala, espacios comunitarios, fundados en relaciones frente a frente, orientados hacia la autosustentabilidad y regidos por lógicas cooperativas y participativas. Las propuestas de localización incluyen iniciativas de pequeña agricultura familiar (Berry 1996; Inhoff 1996), pequeño comercio local (Norberg-Hodge 1996), sistemas de intercambios locales basados en monedas locales (Meeker-Lowry 1996) y formas participativas de autogobierno local (Kumar 1996, Morris 1996). Muchas de estas iniciativas o propuestas se fundan en la idea de que la cultura, la comunidad y la economía están incorporadas y enraizadas en lugares geográficos concretos que exigen observación y protección constantes. A esto se le llama biorregionalismo (Sale 1996).

Las iniciativas y propuestas de localización no implican necesariamente un ensimismamiento de carácter aislacionista. Implican, eso sí, medidas de protección contra las inversiones predadoras de la globalización neoliberal. Se trata entonces de un “nuevo proteccionismo”: la maximización del comercio local al interior de las economías locales, diversificadas y autosostenibles, así como la minimización del comercio de larga distancia (Hines y Lang 1996, 490)³⁰. El nuevo proteccionismo parte de la idea de que la economía global, lejos de haber eliminado el viejo proteccionismo, es

³⁰ En el mismo sentido, se ha sugerido que los movimientos progresistas deben usar los instrumentos del nacionalismo económico para combatir las fuerzas del mercado.

ella misma una táctica proteccionista de las empresas multinacionales y de los bancos internacionales contra la capacidad de las comunidades locales de preservar su propia sustentabilidad y la de la naturaleza.

El paradigma de la localización no implica necesariamente la negación de resistencias globales o translocales. Sin embargo, coloca el énfasis en la promoción de las sociabilidades locales. Esta es la posición de Norberg-Hodge (1996), para quien es necesario distinguir entre las estrategias que frenan la expansión descontrolada de la globalización y las estrategias que promueven soluciones reales para las poblaciones reales. Las primeras deben ser llevadas a cabo por iniciativas translocales, principalmente a través de tratados multilaterales que permitan a los Estados nacionales proteger la población y el medio ambiente de los excesos del comercio libre. Por el contrario, el segundo tipo de estrategias, sin duda las más importantes, sólo puede ser llevado a cabo a través de múltiples iniciativas locales y de pequeña escala tan diversas como las culturas, los contextos y el medio ambiente en el cual ellas tienen lugar. No se trata pues de pensar en términos de esfuerzos aislados ni de instituciones que promuevan la pequeña escala a una gran escala.

Esta posición es la que más se aproxima a aquella que resulta de la concepción de una polarización entre globalización hegemónica y globalización contrahegemónica que aquí hemos planteado. La diferencia está en el énfasis relativo entre las distintas estrategias de resistencia en cuestión. En mi opinión, resulta incorrecto dar prioridad ya sea a las estrategias locales o a las globales. Una de las trampas de la globalización neoliberal consiste en acentuar simbólicamente la distinción entre lo local y lo global, destruyéndola al mismo tiempo a nivel de los mecanismos reales de la economía. La acentuación simbólica está dirigida a deslegitimar todos los obstáculos a la expansión incesante de la globalización neoliberal, agregándolos a todos los otros bajo la denominación de local y movilizándolo contra ella connotaciones negativas por intermedio de los fuertes mecanismos de inculcación ideológica que se encuentran a su alcance. Desde el punto de vista de los procesos transnacionales, de la economía a la cultura, lo local y lo global son cada vez más las dos caras de la misma moneda, tal y como lo señalé anteriormente. En este contexto, la globalización contrahegemónica es tan importante como la localización contrahegemónica. Las iniciativas, organizaciones y movimientos que definí como integrantes del cosmopolitismo y del patrimonio común de la humanidad tienen una vocación transnacional mas no por ello dejan de estar anclados en lugares determinados y en luchas sociales concretas. La abogacía transnacional de los derechos humanos pretende defenderlos en los lugares concretos del mundo en los que ellos resulten violados, de la misma manera como la abogacía transnacional de la ecología busca frenar las destrucciones concretas, locales o translocales del medio ambiente. Existen formas de lucha más orien-

tadas hacia la creación de redes entre localidades, pero es obvio que ellas no serán sostenibles si no parten de luchas locales o no son apoyadas por ellas. Las alianzas transnacionales entre sindicatos de trabajadores de la misma empresa multinacional que opera en distintos países buscan mejorar las condiciones de vida en cada uno de los sitios de trabajo, dándole así más fuerza y más eficacia a las luchas locales de los trabajadores. Es en este sentido que se debe entender la propuesta de Chase-Dunn *et al.* (1998) referente a la globalización política de los movimientos populares de manera que se pueda crear un sistema global democrático y colectivamente racional.

Lo global acontece localmente. Así mismo, es preciso hacer que lo local contrahegemónico también se manifieste globalmente. Para ello no basta promover la pequeña escala a una gran escala. Es necesario desarrollar, como lo he propuesto en capítulos anteriores, una teoría de la traducción que permita crear una inteligibilidad recíproca entre las diferentes luchas sociales, como también profundizar en lo que ellas tienen en común para así promover el interés en alianzas translocales y crear capacidades para que éstas puedan realizarse efectivamente y así prosperar.

A la luz de la caracterización del sistema mundial en transición que propuse atrás, el cosmopolitismo y el patrimonio común de la humanidad constituyen una globalización contrahegemónica en la medida en que luchan por la transformación de intercambios desiguales en intercambios de autoridad compartida. Esta transformación tiene que presentarse en todas las constelaciones de prácticas, aunque asumirá perfiles distintos en cada una de ellas. En el campo de las prácticas interestatales, la transformación debe ocurrir simultáneamente, en los Estados y en el sistema interestatal. En lo que respecta a los Estados, se trata de transformar la democracia de baja intensidad, dominante hoy en día, en una democracia de alta intensidad³¹. En cuanto al sistema interestatal, la idea es promover la construcción de mecanismos de control democrático a través de conceptos tales como el de ciudadanía posnacional y el de esfera pública transnacional.

En el campo de las prácticas capitalistas globales, la transformación contrahegemónica deviene gracias a la globalización de las luchas que permiten la distribución democrática de la riqueza, esto es, invocando una distribución fundada en derechos de ciudadanía, individuales y colectivos, aplicados transnacionalmente.

Finalmente, en el campo de las prácticas sociales y culturales transnacionales, la transformación contrahegemónica se explica por la construcción del multiculturalismo emancipatorio, en otras palabras, por la

³¹ Sobre los conceptos de democracia de alta intensidad y de democracia de baja intensidad, véase el capítulo 8.

construcción democrática de las reglas de reconocimiento recíproco entre identidades y entre culturas distintas. Este reconocimiento puede expresarse en múltiples formas de repartición –tales como identidades duales, identidades híbridas, interidentidades y transidentidades–, pero todas ellas deben orientarse por la siguiente pauta transidentitaria y transcultural: tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza y a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza.

LA GLOBALIZACIÓN HEGEMÓNICA Y EL POSCONSENSO DE WASHINGTON

Distincuir entre globalización hegemónica y globalización contrahegemónica implica presuponer la coherencia interna de cada una de ellas. Sin embargo, estamos aquí frente a un presupuesto problemático, por lo menos en el actual período de transición en el que nos encontramos. Señalé anteriormente que la globalización contrahegemónica, aunque reconocible en dos modos de producción de globalización –el cosmopolitismo y el patrimonio común de la humanidad–, se encuentra muy fragmentada internamente en la medida en que asume predominantemente la forma de iniciativas locales de resistencia a la globalización hegemónica. Tales iniciativas están condensadas en el *espíritu del lugar*, en la especificidad de los contextos, actores y horizontes de vida localmente constituidos. Ellas no hablan verdaderamente el lenguaje de la globalización, ni siquiera se sirven de lenguajes globalmente inteligibles. Lo que la globalización contrahegemónica hace de ellas es, por un lado, generar su proliferación un poco en todas partes como respuestas locales a presiones globales –lo local es producido globalmente–, y, por otro lado, suscitar las articulaciones translocales que resulta posible establecer entre ellas o en conjunción con organizaciones y movimientos transnacionales que comparten al menos una parte de sus objetivos.

En el campo de la globalización hegemónica, los procesos recíprocos de localismos globalizados y de globalismos localizados hacen prever una mayor homogeneidad y coherencia internas. Tal es el caso de la globalización económica. Aquí es posible identificar una serie de características que parecen estar presentes globalmente: la preeminencia del principio del mercado sobre el principio del Estado; la financierización de la economía mundial; la total subordinación de los intereses del trabajo a los intereses del capital; el protagonismo incondicional de las empresas multinacionales; la recomposición territorial de las economías y la consecuente pérdida de peso de los espacios nacionales y de las instituciones que los configuraban anteriormente, principalmente los Estados nacionales; una nueva articulación entre la política y la economía, en la cual los compromisos nacionales (sobre todo los que establecen las formas y los niveles de solidaridad) son

eliminados y substituidos por compromisos con actores globales y con actores nacionales globalizados.

Sin embargo, estas características generales no rigen de modo homogéneo en todo el planeta. Por el contrario, se articulan de forma distinta según las diferentes condiciones nacionales y locales, sean éstas la trayectoria histórica del capitalismo nacional, la estructura de clases, el nivel de desarrollo tecnológico, el grado de institucionalización de los conflictos sociales y ante todo de los conflictos capital/trabajo, los sistemas de formación y cualificación de la fuerza de trabajo, o bien las redes de instituciones públicas que aseguran un tipo concreto de articulación entre la política y la economía. En cuanto a estas últimas, la nueva economía institucional (North 1990, Reis 1998) ha venido insistiendo en el papel central del orden constitucional, aquel conjunto de instituciones y de compromisos institucionalizados que asegura los mecanismos de resolución de conflictos, los niveles de tolerancia entre las desigualdades y los desequilibrios, y que por lo general define lo que es preferible, permitido o prohibido (Boyer 1998, 12). Cada orden constitucional tiene su propia historicidad y es el que determina la especificidad de la respuesta local o nacional a las mismas presiones globales. Esta especificidad hace que, en términos de relaciones sociales e institucionales, no haya un sólo capitalismo sino varios.

El capitalismo, entendido como modo de producción, ha evolucionado históricamente en diferentes familias de trayectorias. Boyer distingue cuatro de esas trayectorias, las cuales constituyen las cuatro configuraciones principales del capitalismo contemporáneo: el capitalismo mercantil de los Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Nueva Zelanda y Australia; el capitalismo mesocorporativo de Japón; el capitalismo socialdemócrata de Suecia, Austria, Finlandia, Dinamarca y, en menor medida, Alemania; el capitalismo estatal de Francia, Italia y España (Boyer y Drache 1996, 1998). Esta tipología se limita a las economías de los países centrales, quedando así fuera de ella la mayoría de los capitalisms reales de Asia, de América Latina, de Europa Central, del Sur y del Este de África. Con todo esto, su utilidad reside en mostrar la variedad de las formas de capitalisms, así como el modo diferenciado en que cada una de ellas se inscribe en las transformaciones globales.

En el *capitalismo mercantil* el mercado es la institución central. Sus insuficiencias son suplidas por agencias de regulación; el interés individual y la competencia dominan todas las esferas de la sociedad; las relaciones sociales, de mercado y laborales son reguladas por el derecho privado; los mercados laborales son extremadamente flexibles; la innovación tecnológica cuenta con una prioridad, promovida por diferentes tipos de incentivos y protegida por el derecho de patentes y de propiedad intelectual; finalmente, son toleradas grandes desigualdades sociales, así como la subinversión

en bienes públicos o de consumo colectivo (transportes públicos, educación, salud, etc.).

El *capitalismo mesocorporativo* japonés es aquel liderado por la gran empresa. En su seno se obtienen los principales ajustes económicos a través de los bancos que detenta y de la red de empresas afiliadas que controla; la regulación pública actúa en estrecha coordinación con las grandes empresas; se presenta una dualidad entre los trabajadores “regulares” y los trabajadores “irregulares”, siendo la línea divisoria el criterio de pertenencia a la carrera estructurada en el mercado interno de la gran empresa; los niveles de educación generalista son igualmente altos y la formación profesional es asegurada por las empresas; por último se acepta la estabilidad de las desigualdades.

El *capitalismo socialdemócrata* se funda en la concertación social entre los partícipes sociales, las organizaciones representativas de los patrones y trabajadores y el Estado. Se observan, entre otros, los siguientes aspectos: compromisos mutuamente ventajosos que garantizan la compatibilidad entre utilidades de competitividad, innovación y productividad por un lado, y beneficios salariales y mejora del nivel de vida por el otro; primacía de la justicia social; alta inversión en educación; organización del mercado laboral de tal forma que se minimice la flexibilidad y se promueva la cualificación como respuesta al aumento de la competitividad y a la innovación tecnológica; una elevada protección social contra los riesgos, y la minimización de las desigualdades sociales.

Finalmente, el *capitalismo estatal* se basa en los postulados que resumimos a continuación: la centralidad de la intervención estatal como principio de coordinación frente a la debilidad de la ideología del mercado y de las organizaciones de los partícipes sociales; un sistema público de educación para la producción de élites empresariales públicas y privadas; poca formación profesional; un mercado de trabajo altamente regulado; investigación científica pública con una articulación deficiente con el sector privado; una elevada protección social.

Ante la coexistencia de estos cuatro grandes tipos de capitalismo (y ciertamente de otros muchos tipos en vigor en las regiones del mundo excluidas de la presente clasificación) es posible cuestionarse acerca de la existencia de una globalización económica hegemónica. En últimas, cada uno de estos tipos de capitalismo constituye un régimen de acumulación y un modo de regulación dotados de estabilidad, en los cuales la complementariedad y la compatibilidad entre las instituciones son grandes. Así, el tejido institucional presenta una capacidad anticipatoria ante las posibles amenazas desestructurantes. Sin embargo, la verdad es que los regímenes de acumulación y los modos de regulación son entidades históricas dinámicas. A los períodos de estabilidad le siguen períodos de desestabilización,

provocados en ocasiones por los propios éxitos anteriores. Ahora bien, desde la década de los ochenta hemos asistido a una enorme turbulencia en los distintos tipos de capitalismo. La turbulencia no es necesariamente caótica, al punto que podemos detectar en ella algunas líneas de fuerza. Son estas líneas las que componen el carácter hegemónico de la globalización económica.

En general, y siguiendo la definición de globalización aquí propuesta, puede decirse que la evolución se traduce en la globalización del capitalismo mercantil y en la consecuente localización de los capitalismos meso-corporativo, socialdemócrata y estatal. Localización implica de esta forma desestructuración y adaptación. Las líneas de fuerza alrededor de las cuales estos dos fenómenos se han presentado son las siguientes: los pactos entre el capital y el trabajo se encuentran vulnerados por la nueva inserción en la economía internacional (mercados libres y búsqueda global de inversiones directas); la seguridad de la relación social se convierte en una rigidez de la relación salarial; la prioridad dada a los mercados financieros bloquea la distribución de rendimientos y exige la reducción de los gastos públicos en lo social; la transformación del trabajo en un recurso global se realiza de tal manera que pueda coexistir con la diferenciación de salarios y de precios; el aumento de la movilidad del capital hace que la fiscalidad pase a incidir sobre los rendimientos inmóviles (sobre todo los de carácter laboral); el papel redistributivo de las políticas sociales decrece y en consecuencia aumentan las desigualdades sociales; la protección social está sujeta a una presión privatizante, sobre todo en el campo de las pensiones de jubilación, dado el interés que los mercados financieros demuestran por ellas; la actividad estatal se intensifica, pero esta vez en el sentido de incentivar la inversión, las innovaciones y las exportaciones; el sector empresarial del Estado, cuando no ha sido totalmente eliminado, es fuertemente reducido; la pauperización de los grupos sociales vulnerables y la agudización de las desigualdades sociales son consideradas como efectos inevitables de la prosperidad de la economía al paso que pueden ser disminuidas por medidas compensatorias, siempre y cuando éstas no perturben el funcionamiento de los mecanismos del mercado.

Este es pues el perfil de la globalización hegemónica, sobre todo en sus aspectos económico y político. Su identificación guarda relación con los diferentes grados de análisis. A una gran escala (el análisis que cubre una pequeña área con gran detalle), tal hegemonía es difícilmente detectable en la medida en que a este nivel sobresalen principalmente las particularidades nacionales y locales, así como las especificidades de las respuestas, resistencias y adaptaciones a las presiones externas. Por el contrario, a una pequeña escala (el análisis que cubre grandes áreas pero con poco detalle) sólo son visibles las grandes tendencias globalizantes, a tal punto que la diferenciación nacional o regional de su impacto y las resistencias

que se le imputan son ignoradas. Es precisamente a este nivel de análisis que se sitúan los autores para quienes la globalización es un fenómeno sin precedentes, tanto en su estructura como en su intensidad. Para estos últimos es también impropio hablar de globalización hegemónica pues, como dije atrás, dado que hay una sola globalización ineluctable no tiene sentido hablar de hegemonía ni mucho menos de contrahegemonía. Es entonces a nivel de la mediana escala que resulta posible identificar fenómenos globales hegemónicos que por un lado se articulan de múltiples maneras con condiciones locales, nacionales y regionales, y que por el otro se encuentran confrontados a resistencias locales, nacionales y globales que podríamos caracterizar como contrahegemónicas.

La escogencia de los niveles de escala se muestra así crucial y puede ser determinada tanto por razones analíticas como por razones de estrategia política o también por una combinación de éstas. Por ejemplo, para vislumbrar los conflictos entre los grandes motores del capitalismo global se ha considerado adecuado tomar una escala de análisis que distinga tres grandes bloques regionales relacionados entre sí por múltiples interdependencias y rivalidades: el bloque americano, el europeo y el japonés (Stallings y Streeck 1995; Castells 1996, 108). Cada uno de estos bloques posee un centro (los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, respectivamente), una periferia y una semiperiferia. En esta escala, los dos tipos de capitalismo a los que aludimos anteriormente, el socialdemócrata y el estatal, aparecen fundidos en uno solo. De hecho, la Unión Europea tiene hoy una política económica interna e internacional, y es bajo su nombre que los diferentes capitalismos europeos libran sus batallas contra el capitalismo norteamericano en los foros internacionales, principalmente en la Organización Mundial del Comercio.

La escala media de análisis es pues aquella que permite esclarecer mejor los conflictos entre las luchas producidas a una escala mundial y las articulaciones entre sus dimensiones locales, nacionales y globales. Es también ella la que permite identificar las fracturas al interior de la hegemonía. Las líneas de fuerza a las que me referí como el núcleo de la globalización hegemónica se traducen en diferentes constelaciones institucionales, económicas, sociales, políticas y culturales en el momento de articularse con cada uno de los cuatro tipos de capitalismo o con cada uno de los tres bloques regionales. Hoy en día, estas fracturas constituyen muchas veces la puerta de entrada de las luchas sociales locales-globales de orientación anticapitalista y contrahegemónica.

Un ejemplo tomado del ámbito de la seguridad social puede ayudar a elucidar la naturaleza de esta puerta de entrada. A lo largo del siglo XX, y más específicamente después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados centrales desarrollaron un conjunto de políticas públicas que buscaban crear

sistemas de protección social y de seguridad social para el conjunto de los ciudadanos y en particular para los trabajadores. Dada la importancia del reconocimiento de los derechos sociales, así como el elevado nivel de transferencias de rendimiento que manejaron, tales políticas acabaron transformando la naturaleza política de las relaciones Estado/sociedad civil, dando origen a una nueva forma política que se conoce bajo el nombre de Estado providencia. Aunque se trata de una transformación política de carácter general, el Estado providencia asumió diversas formas en los diferentes países. Partiendo de una escala media de análisis, Esping-Andersen (1990) identificó tres grandes tipos de Estado providencia con base en el índice de desmercantilización del bienestar social³².

El *Estado providencia liberal* se caracteriza por: un bajo grado de desmercantilización; protección pública selectiva y residual dirigida específicamente a las clases sociales con menores rendimientos; promoción de un sistema dual de protección pública y privada; promoción activa de la intervención del mercado por medio de subsidios a la implantación de esquemas privados y gracias a la limitación a esquemas y niveles mínimos de protección pública. Este tipo de Estado providencia existe en los Estados Unidos y en Inglaterra.

El segundo tipo es el *Estado providencia corporativo*, vigente en Alemania y Austria. Los derechos sociales están garantizados a un nivel elevado, pero circunscritos a los trabajadores y al desempeño de los mercados de trabajo. Paralelamente, existe un sistema de asistencia social amplia para quienes no están cubiertos por los regímenes contributivos. La desmercantilización de la protección social tiene como contrapartida la puesta en marcha de mecanismos efectivos de control social.

Finalmente, el *Estado providencia socialdemócrata*, propio de los países escandinavos, se caracteriza por el acceso casi universal a los beneficios, de tal forma que se incluyen las necesidades y los gastos de la clase media. El acceso a los derechos no tiene otra condición que la de ser ciudadano o residente, razón por la cual el grado de desmercantilización es muy elevado. Los beneficios corresponden a montos fijos, bastante generosos y financiados por impuestos, aunque existan esquemas complementarios de seguridad social.

Maurizio Ferrera ha propuesto un cuarto tipo de Estado providencia, aplicable al sur de Europa (Italia, España, Portugal y Grecia) (1996). Se trata de un sistema corporativo de protección social altamente fragmenta-

³² Esping-Andersen definió el índice de desmercantilización como el grado en que los individuos o familias pueden mantener un nivel de vida aceptable, independientemente de su participación en el mercado (1990, 37). Este grado de desmercantilización no sólo depende del nivel de las prestaciones sociales, sino también de las condiciones de elegibilidad y de las restricciones en los derechos, del nivel de sustitución de los rendimientos y de la gama de estos derechos.

do en términos ocupacionales, generando así muchas injusticias y disparidades: polarización entre esquemas generosos de protección y grandes vacíos de protección; sistema universal de más baja calidad en el área de la salud; bajos niveles de gastos públicos sociales; persistencia de clientelismos y confusiones altamente promiscuas entre actores e instituciones públicas por una parte, e instituciones privadas por la otra.

La caracterización de lo que he llamado el *cuasi*-Estado providencia portugués ha sido esbozada en otro lugar (Santos 1993, Santos y Ferreira 2001b). Lo que me parece importante señalar aquí es la congruencia general entre la tipología de Esping-Andersen y la tipología de capitalismo de Boyer. Al capitalismo mercantil le corresponde un Estado providencia débil, el Estado providencia liberal, al paso que a los capitalismos europeos, tanto el socialdemócrata como el estatal, les corresponden Estados providencia fuertes aunque diferenciados. Y del mismo modo como en los últimos veinte años el capitalismo mercantil buscó globalizarse imponiéndose frente a los demás, en el campo de la protección social asistimos a la progresiva globalización del Estado providencia liberal y a la consecuente localización defensiva de los otros tipos de Estado providencia. La globalización del modelo de providencia estatal liberal implicó su adopción por países que se sometieron a la nueva ortodoxia neoliberal, como fue el caso “pionero” del Chile de Pinochet, como también por las agencias financieras multilaterales (Banco Mundial, FMI, etc.). En 1994, el Banco Mundial publicó su célebre reporte sobre “la crisis del envejecimiento” en el que se propugnaban reformas radicales en los sistemas de seguridad social, tendientes a la remercantilización de la protección social y a la privatización de los sistemas pensionales de jubilación, substituyendo los regímenes de repartición por los de capitalización individual. Al conjunto de las propuestas se le conoció bajo el nombre de modelo neoliberal de seguridad social y en los años siguientes fue activamente promovido, cuando no impuesto, en los países afectados por las políticas de ajuste estructural.

En el mismo año en que el Banco Mundial publicó su reporte, la Comisión Europea publicó el *Libro blanco sobre la política social europea* (Comisión Europea 1994). En este Libro blanco se afirma el compromiso de mantener el modelo europeo de Estado providencia, el cual, a pesar de sus diferencias internas, se caracteriza por tener elevados niveles de protección social garantizados como derechos ciudadanos por el Estado, cuya intervención asegura la solidaridad nacional y hace posible la desmercantilización de la protección social. Contrariamente a lo que ocurre con el modelo del Banco Mundial, se parte del presupuesto de que es posible que el aumento de competitividad y el crecimiento económico sean compatibles con los altos niveles de protección social.

Se habló entonces de un modelo social europeo alternativo al modelo neoliberal. Esta concurrencia no sólo se estableció entre los modelos de

bienestar social, sino también, y en última instancia, entre dos modelos del capitalismo global, el europeo y el norteamericano. En ese sentido, resulta posible hablar de fracturas al interior de la globalización económica y social hegemónica. La circunstancia de que estas fracturas puedan constituir la puerta de entrada para las luchas sociales quedó demostrada con los conflictos al interior de la Comisión del Libro Blanco de la Seguridad Social, creada por el Gobierno socialista portugués producto de las elecciones de 1995. Reflejos indudables de conflictos activos o latentes en la sociedad portuguesa sobre la reforma de la seguridad social, los conflictos al interior de la Comisión fueron marcados por la polarización entre el modelo neoliberal y el modelo social europeo. Las fracturas al interior de la globalización hegemónica revelaron la existencia de modos de regulación capitalista cualitativamente distintos. Las luchas sociales que tales fracturas permiten son progresistas en la medida en que luchan por el modo de regulación que genere menos inequidad y garantice, bajo la forma de derechos de ciudadanía, una mayor protección social a los grupos sociales más vulnerables. En un estudio preparado para la Presidencia Portuguesa de la Unión Europea en el primer semestre de 2000, Boyer –generalmente muy atento a las especificidades del capitalismo europeo– sostiene que los sistemas de bienestar europeos, si logran ser reformados adecuadamente, pueden ser uno de los grandes triunfos de Europa en el contexto mundial (1999).

Las fracturas en la globalización económica y social hegemónica se han venido profundizando en los últimos años. Las crisis en Rusia y en los países asiáticos mostraron la extrema fragilidad de un modelo de desarrollo fundado en el sistema financiero y obligaron a reconsiderar urgentemente los recursos del ajuste estructural. Las recientes tensiones entre el Banco Mundial y el FMI ilustran perfectamente la amplitud de estas fracturas. Otro factor en la fragilización de la globalización económica neoliberal se desprende de la resistencia transnacional que ha sido llevada a cabo por las múltiples iniciativas cosmopolitas mencionadas anteriormente. Pero es sin duda en el campo de la protección social y sobre todo en el de la seguridad social donde las fracturas son hoy en día más visibles.

En 1998, el reconocido economista norteamericano y vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, lanzó el primer ataque contra el Consenso de Washington y propuso un Posconsenso de Washington (Stiglitz 1998). A finales de 1999, fue aún más allá en su crítica, afirmando que el modelo de seguridad social del Banco Mundial (el modelo neoliberal), además de haber causado mucho sufrimiento humano y de haber contribuido al empeoramiento de las desigualdades sociales a nivel mundial y al interior de cada país, es un modelo científicamente errado pues las supuestas verdades en las que se funda no dejan de ser mitos (Stiglitz y Orszag 1999). El mismo Stiglitz se encargó de demostrar esto último desmontando uno a

uno los diez mitos en los que, en su opinión, se basa el modelo del Banco Mundial.

Antes de pasar a la desmitificación de los diez mitos construidos en torno al modelo del Banco Mundial, tal como fue definido en el reporte de 1994 sobre pensiones de jubilación, Stiglitz y su colaborador comienzan por señalar cuatro puntos previos que son cruciales en la medida en que le dan forma a la desmitificación:

1. Debe hacerse una distinción entre los elementos que son inherentes a los sistemas y esquemas de pensiones (modelos teóricos) y aquellos elementos que surgen con su implementación. Esta distinción debe permitir observar si el sistema o esquema de pensiones sólo requiere correcciones o por el contrario si tiene que ser substituido por otro, así como si ese otro funcionará mejor en las mismas circunstancias. La implementación de cualquier modelo debe tener en consideración las circunstancias históricas concretas, siendo éstas diferentes para cada país.
2. Las leyes de jubilación deben tener en cuenta los sistemas y esquemas existentes. En otras palabras, no se debe confundir el paso de un sistema a otro con la introducción de un sistema o esquema donde no existía nada antes, ya que en el primer caso hay costos de transición que tienen que ser considerados.
3. En el análisis intergeneracional de los efectos de las medidas no hay que enfocar exclusivamente el largo plazo, pues se corre el riesgo de imponer pesados costos a las generaciones actuales en nombre de las generaciones futuras.
4. Es necesario tener siempre en mente que el objetivo último de los sistemas de pensiones es el bienestar. El ahorro y el crecimiento no son un fin sino un medio para aumentar el bienestar de los miembros de una sociedad. Esto puede llevar a una escogencia de sistemas o esquemas menos rentables pero con menos riesgos.

Los diez mitos considerados y desmitificados por los autores son de naturaleza macroeconómica y microeconómica y están relacionados con la economía política. Entre los primeros mitos encontramos afirmaciones como: a) “los planes privados de contribuciones definidas aumentan el ahorro nacional”; b) “las cuentas individuales permiten la constitución de pensiones más elevadas que en los sistemas de repartición”; c) “la caída de las tasas de retorno en los sistemas de repartición refleja problemas fundamentales de esos sistemas”; d) “la inversión de los fondos públicos en acciones y obligaciones privadas en vez de títulos de deuda pública no tienen efecto macroeconómico alguno ni implicaciones en el bienestar”. Las afirmaciones de los mitos microeconómicos son las siguientes: a) “los incentivos del mercado laboral son mayores con planes privados de contribuciones

definidas”; b) “los planes públicos de beneficios definidos incentivan la jubilación anticipada”; c) “la competencia permite bajos costos administrativos en los planes privados de contribuciones definidas”. Finalmente, los mitos de la economía política son: a) “los gobiernos son ineficientes, por lo que los planes privados de contribuciones definidas son preferibles”; b) “los gobiernos están más sujetos a presiones sobre una mayor protección social bajo un sistema público de beneficios definidos que en un sistema privado de contribuciones definidas”; c) “la inversión de fondos por parte de entidades públicas es siempre disipadora y mal administrada”.

El aspecto más importante de esta argumentación lo constituye la defensa de la intervención del Estado y la aceptación de que, en determinados aspectos y frente a algunas situaciones, esta intervención es más eficiente que la de “la mano invisible del mercado”. Esto se debe a que los autores hacen una importante distinción entre los modelos teóricos puros y los modelos aplicados en la práctica. En la práctica se asume que existen ineficiencias en el funcionamiento del mercado y que se tiene que contar igualmente con las ineficiencias resultantes de la aplicación de los diferentes modelos. Así, la prudencia que estos autores exigen de los ejecutores políticos en la aplicación de los modelos se explica por la observación de que en algunos países, sobre todo en aquellos en vía de desarrollo, los mercados financieros y las instituciones financieras no son aún lo suficientemente maduros como para no representar todo un conjunto de riesgos, especialmente aquellos relacionados con la corrupción.

Al afirmar que el fin último de los sistemas de pensiones es el bienestar social y no cualquier otro, los autores reconocen que la protección social es uno de los elementos fundamentales para el buen funcionamiento de los sistemas sociales y económicos, que no puede ser descartado so pena de cuestionar la propia sustentabilidad de esos mismos sistemas.

Las discrepancias entre el capitalismo mercantil y el capitalismo social democrático o estatal, entre el modelo neoliberal de seguridad social y el modelo social europeo, o incluso las que se dan dentro del modelo neoliberal como acabo de explicar, evidencian las fracturas al interior de la globalización hegemónica y paralelamente incitan a formular nuevas síntesis entre estas divergencias y con ellas mismas para la reconstitución de la hegemonía. Es así como debe ser entendida la “tercera vía” teorizada por Giddens (1999).

LOS GRADOS DE INTENSIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN

La última precisión que este capítulo aportará al concepto de globalización se refiere a sus grados de intensidad. Entendemos la globalización como el conjunto de relaciones sociales que se traducen en la intensificación de las interacciones transnacionales, sean éstas prácticas interestatales, prácti-

cas capitalistas globales o prácticas sociales y culturales transnacionales. La desigualdad del poder al interior de esas relaciones (los intercambios desiguales) se afirma por la manera como las entidades o fenómenos dominantes se desvinculan de sus ámbitos o espacios y ritmos locales de origen, e igualmente por el modo como las entidades o fenómenos dominados, después de ser desintegrados y desestructurados, resultan revinculados a sus ámbitos, espacios y ritmos locales de origen. En este proceso doble, las entidades o fenómenos dominantes (globalizados), así como los dominados (localizados), sufren transformaciones internas. Inclusive la hamburguesa norteamericana tuvo que sufrir pequeñas alteraciones para desvincularse de su ámbito de origen (el *Midwest* norteamericano) y conquistar el mundo. Lo mismo sucedió con las leyes de propiedad intelectual, la música popular y el cine de Hollywood. Pero mientras que las transformaciones de los fenómenos dominantes son expansivas y buscan ampliar ámbitos, espacios y ritmos, las transformaciones de los fenómenos dominados son retráctiles, desintegradoras y desestructurantes. Sus ámbitos y ritmos, que eran locales por razones endógenas y que raramente se autorrepresentaban como locales, resultan relocalizados por razones exógenas y pasan en consecuencia a autorrepresentarse como locales. La desterritorialización, desvinculación local y transformación expansiva por un lado, y la reterritorialización, revinculación local y transformación desintegradora y retráctil por el otro, aparecen así como las dos caras de una misma moneda: la globalización.

Estos procesos se manifiestan de maneras muy distintas. Cuando se habla de globalización, normalmente se tienen en mente procesos extremadamente intensos y rápidos de desterritorialización y de reterritorialización, y consecuentemente se incluyen transformaciones expansivas y retráctiles extremadamente dramáticas. En estos casos, es relativamente fácil interpretar estos procesos como un conjunto limitado de causas bien definidas. La verdad, sin embargo, es que los procesos de globalización no siempre ocurren de esta forma. En ocasiones son más lentos, más difusos, más ambiguos y sus causas se muestran más indefinidas. Claro que siempre será posible estipular que bajo esta circunstancia no nos encontramos frente a procesos de globalización. Es esto mismo lo que tienden a hacer los autores más entusiastas frente a la globalización, así como aquellos que ven en ella algo sin precedentes, tanto por su naturaleza como por su intensidad³³.

Con todo esto, pienso que esta estrategia analítica no es la mejor pues, contrariamente a lo que se pretende, reduce el ámbito y la naturaleza de los procesos de globalización en curso. Propongo entonces la distinción entre la *globalización de alta intensidad*, aplicada a los procesos rápidos,

³³ Véase, por todos ellos, Castells (1996).

intensos y relativamente monocausales de globalización, y la *globalización de baja intensidad* para los procesos más lentos, difusos y más ambiguos en su causalidad. Un ejemplo concreto ayudará a identificar con mayor claridad los términos de esta distinción. He escogido, entre muchos otros posibles, uno de los consensos de Washington: el Estado de derecho y la resolución judicial de los litigios como parte del modelo de desarrollo liderado por el mercado. A mediados de la década de los ochenta comenzaron a llegar a los tribunales de varios países europeos casos que involucraban figuras públicas, individuos poderosos o famosos en la actividad económica o política. Estos casos, casi todos de naturaleza delictiva (corrupción, fraude, falsificación de documentos) dieron a los tribunales una visibilidad pública y un protagonismo político sin precedentes. Si exceptuamos el caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos, desde la década de los cuarenta los tribunales de los países centrales –y dicho sea de paso, también los tribunales de los países semiperiféricos y periféricos– habían tenido una vida apagada. Reactivos mas no proactivos, resolviendo litigios entre individuos que raramente captaban la atención del público, sin intervenir en los conflictos sociales, los tribunales –su actividad, sus reglas, sus agentes– eran prácticamente desconocidos por la sociedad. Este estado de cosas comenzó a cambiar en la década de los ochenta y rápidamente los tribunales pasaron a ocupar las primeras páginas de los diarios, su actividad se convirtió en una actualidad periodística y los magistrados se volvieron figuras públicas.

Tal fenómeno se presentó por ejemplo en Italia, Francia, España y Portugal, y en cada país hubo causas próximas específicas. Normalmente, la ocurrencia paralela y simultánea de un mismo fenómeno en diferentes países no hace de él un fenómeno global, a menos que las causas endógenas, diferentes según el país, tengan entre sí afinidades estructurales o compartan rasgos de causas remotas, comunes y transnacionales. De hecho, este parece haber sido el caso. Pese a las diferencias nacionales, siempre significativas, podemos detectar en el nuevo protagonismo judicial algunos factores comunes. En primer lugar están las consecuencias de la confrontación entre el principio del Estado y el principio del mercado en la gestión de la vida social, de la cual resultaron las privatizaciones y la desregulación de la economía, la desmoralización de los servidores públicos, la crisis de los valores republicanos, un nuevo protagonismo del derecho privado, así como la emergencia de actores sociales poderosos hacia quienes se transfirieron prerrogativas de regulación social anteriormente en cabeza del Estado. Todo esto creó una nueva promiscuidad entre el poder económico y el poder político que permitió a las élites circular fácilmente, y a veces de un lado para otro siguiendo un movimiento pendular. Esta promiscuidad, combinada con el debilitamiento de la idea de bien público o bien común, acabó por traducirse en una nueva patrimonialización o privatización del Estado,

que recurrió muchas veces a la ilegalidad para concretar este hecho. La criminalidad de cuello blanco y en general la corrupción fueron los actos que más notoriedad dieron a los tribunales.

En segundo lugar, la creciente conversión de la globalización capitalista en algo irreversible e inevitable, combinada con las señales de crisis de los regímenes comunistas, condujo a la relativización de las grandes divergencias políticas. Estas divergencias, que antes permitían la resolución política de los conflictos políticos, dejaron de hacerlo de manera que los conflictos se vieron reducidos, fragmentados y personalizados hasta el punto de transformarse en conflictos judiciales. A este proceso político de despolitización lo llamaremos la judicialización de la política. En tercer lugar, esta judicialización de la política, que en un principio se mostró como una crisis de la democracia, se alimentó a su vez de ella. La legitimidad democrática que antes reposaba casi que exclusivamente en los órganos políticos elegidos, el parlamento y el ejecutivo, se fue transfiriendo de algún modo a los tribunales.

Este fenómeno, además de presentarse en los países antes mencionados, ha venido ocurriendo en la última década en muchos otros países de Europa del Este, de América Latina y de Asia³⁴. La misma relación entre causas próximas (endógenas y específicas) y causas remotas (comunes, transnacionales) puede ser identificada, aunque con algunas modificaciones. Por esta razón, considero que estamos frente a un fenómeno de globalización de baja intensidad.

Un caso muy diferente es el que, en la misma área de la justicia y del derecho, ha sido protagonizado por los países centrales a través de sus agencias de cooperación y de asistencia internacional, así como por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas entidades se han propuesto promover en los países periféricos y semiperiféricos profundas reformas jurídicas y judiciales que hagan posible la creación de una institucionalidad jurídica y judicial eficiente adaptada al nuevo modelo de desarrollo, fundado en la prioridad del mercado y de las relaciones mercantiles entre ciudadanos y agentes económicos. Para lograr este objetivo han sido destinados importantes donaciones y empréstitos sin precedentes, comparados con las políticas de cooperación, de modernización y de desarrollo de los años sesenta y setenta. Tal como lo vimos en el proceso de globalización aquí descrito, en este caso también está en curso una política de primacía del derecho y de los tribunales, y de ella se desprenden los mismos fenómenos de visibilidad pública de los tribunales, de judicialización de la política y de la consecuente politización de la rama judicial. Sin embargo, contrariamente a lo que ocu-

³⁴ Este fenómeno ha sido analizado detalladamente en Santos (2001a).

re en el proceso anterior, éste es mucho más rápido e intenso y se presenta por el impulso de factores exógenos dominantes, bien definidos y fácilmente reconducibles en las políticas globales hegemónicas interesadas en crear globalmente una institucionalidad que facilite la expansión limitada del capitalismo global³⁵. Estamos pues frente a una globalización de alta intensidad.

La utilidad de esta distinción reside en que ella permite esclarecer las relaciones de poder desigual inherentes a los distintos modos de producción de globalización y que son, por ello mismo, fundamentales para la concepción de globalización aquí expuesta. La globalización de baja intensidad tiende a dominar en aquellas situaciones donde los intercambios son menos desiguales, es decir, cuando las diferencias de poder (entre países, intereses, actores o prácticas situadas detrás de concepciones alternativas de globalización) son pequeñas. Por el contrario, la globalización de alta intensidad tiende a dominar en aquellas situaciones en las que los intercambios aparecen muy desiguales y las diferencias de poder son grandes.

¿HACIA DÓNDE VAMOS?

La intensificación de las interacciones económicas, políticas y culturales transnacionales de las tres últimas décadas tomó tales proporciones que parece legítimo preguntarse si con ella se inauguró un nuevo período y un nuevo modelo de desarrollo social. La naturaleza exacta de este período y de este modelo se encuentra en el centro de los debates actuales sobre el carácter de las transformaciones en curso en las sociedades capitalistas y en el sistema capitalista mundial considerado como un todo. Sostuve anteriormente que el período actual es de transición, el cual llamé “el período del sistema mundial en transición”. Éste combina características propias del sistema mundial moderno con otras que apuntan hacia realidades sistémicas o extrasistémicas. No se trata de una simple yuxtaposición de características modernas y emergentes, ya que la combinación entre ellas altera la lógica interna de unas y otras. El sistema mundial en transición es bastante complejo porque está constituido por tres grandes constelaciones de prácticas –prácticas interestatales, capitalistas globales, y sociales y culturales transnacionales– profundamente entrelazadas de acuerdo con dinámicas indeterminadas. Estamos pues frente a un período de gran apertura e indefinición, un período de bifurcación cuyas transformaciones futuras son inescrutables. La naturaleza misma del sistema mundial en transición resulta problemática, al punto que el orden posible es tanto el orden como el desorden. Incluso si admitimos que un nuevo sistema reem-

³⁵ Sobre este “movimiento” de la reforma global de los tribunales, véanse Santos (2001a) y Rodríguez (2001).

plazará al actual período de transición, no es posible establecer una relación determinada entre el orden que lo sostendrá y el caótico orden del período actual, o el orden no caótico que vino antes y que sostuvo durante cinco siglos el sistema mundial moderno. En estas circunstancias, no es sorprendente que el período en que vivimos sea objeto de las más variadas y contradictorias lecturas.

Son dos las principales lecturas alternativas acerca de los cambios actuales del sistema mundial en transición, las cuales señalan al mismo tiempo dos caminos distintos: la *lectura paradigmática* y la *lectura subparadigmática*.

La *lectura paradigmática* sostiene que el final de los años sesenta y el principio de los setenta marcaron el período de transición paradigmática en el sistema mundial, un período de crisis final del cual surgirá un nuevo paradigma social. Una de las lecturas paradigmáticas más sugestivas es aquella propuesta por Wallerstein y sus colaboradores³⁶. Para Wallerstein, el sistema mundial moderno entró en un período de crisis sistémica, iniciado en 1967 y que se extenderá hasta mediados del siglo XXI. Desde su perspectiva, el período entre 1967 y 1973 es crucial pues marca una triple conjunción de puntos de ruptura en el sistema mundial: a) el punto de ruptura en una larga curva de Kondratieff (1945-1995?); b) el punto de ruptura de la hegemonía de los Estados Unidos sobre el sistema mundial (1873-2025?); c) el punto de ruptura en el sistema mundial moderno (1450-2100?).

Wallerstein explica que las pruebas que apoyan esta ruptura son más sólidas en a) que en b), e igualmente más fuertes en b) que en c), lo cual se explica una vez que el supuesto punto final de los ciclos se halla sucesivamente más alejado en el futuro. Según él, la expansión económica mundial está conduciendo a la mercantilización extrema de la vida social y a su extrema polarización (no sólo cuantitativa sino también social), y en consecuencia está alcanzando su límite máximo de ajuste y de adaptación, lo cual agotará en breve “su capacidad de mantenimiento de los ciclos rítmicos que constituyen su pulsación cardiaca” (1991b, 134). El colapso de los mecanismos de ajuste estructural abre un vasto terreno para la experimentación social y para las escogencias históricas reales, muy difíciles de prever. En efecto, las ciencias sociales se muestran aquí de poca utilidad, a menos de que ellas mismas se sujeten a una revisión radical y hagan parte de un cuestionamiento más amplio. Wallerstein llama tal cuestionamiento la utopística (distinta del utopianismo), esto es, “la ciencia de las utopías utópicas... la tentativa de clarificar las alternativas históricas reales que se encuentran frente a nosotros cuando un sistema histórico entra en una fase de crisis, y de evaluar en ese momento extremo de fluctuaciones las ventajas y desventajas de las estrategias alternativas” (1991a, 270).

³⁶ Wallerstein (1991b), Hopkins *et al.* (1996). Véanse igualmente Arrighi y Silver (1999).

Desde una perspectiva diferente aunque convergente, Arrighi nos invita a revisar las previsiones de Schumpeter sobre el futuro del capitalismo y con base en ellas replantea la pregunta schumpeteriana: ¿podrá el capitalismo sobrevivir al éxito? (Arrighi 1994, 325; Arrighi y Silver 1999). Hace aproximadamente 50 años, Schumpeter formuló la tesis de que

el desempeño actual y prospectivo del sistema capitalista es tal que él mismo refuta la idea de que su colapso pueda ocurrir ante el peso del fracaso económico, pero al mismo tiempo su propio éxito corrompe las instituciones sociales que lo protegen e “inevitablemente” crea las condiciones bajo las cuales no conseguirá sobrevivir, las cuales apuntan fuertemente hacia el socialismo como su heredero aparente (Schumpeter 1976, 61).

Schumpeter se mostraba así muy escéptico sobre el futuro del capitalismo. Arrighi por su lado defiende que la historia podrá venir a darle la razón:

Su idea de que otro viraje concreto estaba al alcance del capitalismo se reveló evidentemente correcta. Pero las posibilidades indican que, durante los próximos 50 años, la historia probará estar también en lo cierto frente a su otra idea según la cual a cada viraje concreto se crean las condiciones bajo las cuales la sobrevivencia del capitalismo es cada vez más difícil (Arrighi 1994, 325).

En un trabajo más reciente, Arrighi y Silver insisten en el papel de la expansión del sistema financiero en las crisis finales de los sistemas hegemónicos anteriores (holandés y británico). La actual financierización de la economía global apunta hacia la crisis final de la última y más reciente hegemonía, la de los Estados Unidos. Este fenómeno no es nuevo. Lo que es nuevo, y de una manera radical, es su combinación con la proliferación y con el poder creciente de las empresas multinacionales, así como el modo en que ellas interfieren con el poder de los Estados nacionales. Es precisamente esta combinación la que resultará apoyando una transición paradigmática (1999, 271-289).

La *lectura subparadigmática* considera el período actual como un importante proceso de ajuste estructural, en el cual el capitalismo no parece dar muestras de carencia de recursos o de imaginación. El ajuste es significativo porque supone la transición de un régimen de acumulación hacia otro distinto, o de un modo de regulación (“fordismo”) hacia otro (todavía por bautizar; “posfordismo”), como ha sido argumentado por las teorías de la regulación³⁷. De acuerdo con algunos autores, el período actual de transición pone al descubierto los límites de las teorías de la regulación y los conceptos que ellas convirtieron en lenguaje común, como el concepto de

³⁷ Aglietta (1979), Boyer (1986: 1990). Véanse igualmente Jessop (1990a, 1990b), Kotz (1990), Mahnkopf (1988), Noel (1987), Vroey (1984).

“regímenes de acumulación” y de “modos de regulación” (McMichael y Myhre 1990; Boyer y Drache 1996, 1998). Las teorías de la regulación, al menos aquellas que tuvieron más difusión, consideraban el Estado-nación como la unidad de análisis económico, lo que tenía probablemente sentido en el período histórico del desarrollo capitalista de los países centrales en el cual estas teorías fueron elaboradas. Hoy en día la regulación nacional de la economía se encuentra en ruinas, y de esas ruinas está surgiendo una regulación transnacional, una “relación salarial global”, fundada paradójicamente en la fragmentación creciente de los mercados laborales, que transforma drásticamente el papel regulatorio del Estado-nación, forzando el retiro de la protección estatal de los mercados monetarios, laborales y mercantiles nacionales, y suscitando una profunda reorganización estatal. En realidad, se puede estar forjando una nueva forma política: el “Estado transnacional”.

Como era de esperarse, todo esto es discutible y está siendo cuestionado. Como vimos anteriormente, la real dimensión del debilitamiento de las funciones regulatorias del Estado-nación es hoy uno de los debates fundamentales de la sociología y de la economía política. Es incuestionable el hecho de que tales funciones cambiaran (o estén cambiando) dramáticamente, y que esto se haga de tal forma que el dualismo tradicional entre regulación nacional y regulación internacional sea puesto en duda.

Al interior de la lectura subparadigmática del actual período de desarrollo hay sin embargo algún consenso en torno a los siguientes puntos. Dada la naturaleza antagónica de las relaciones sociales capitalistas, la reproducción rutinaria y la expansión sostenida de la acumulación de capital aparecen como inherentemente problemáticas. Para que se produzca esta acumulación de capital, se presupone: a) una correspondencia dinámica entre un determinado modelo de producción y el correspondiente modelo de consumo (un régimen de acumulación); b) un conjunto institucional de normas, instituciones, organizaciones y pactos sociales que asegure la reproducción de todo un campo de relaciones sociales sobre el cual el régimen de acumulación está basado (un modo de regulación). Así, podrán presentarse crisis *del* régimen de acumulación y crisis *en el* régimen de acumulación. Lo mismo ocurre con el modo de regulación. Desde los años sesenta, los países centrales están atravesando por una doble crisis del régimen de acumulación y del modo de regulación. El papel regulatorio del Estado-nación tiende a ser más decisivo en las “crisis *del*” que en las “crisis *en el*”. Pero el modo como éste es ejercido depende fuertemente del contexto internacional, de la integración de la economía nacional en la división internacional del trabajo y de las capacidades y recursos institucionales específicos al Estado en particular, bajo condiciones de crisis hostiles, estrategias de acumulación con estrategias hegemónicas y estrategias de confianza.

La lectura paradigmática es mucho más amplia que la lectura subparadigmática, tanto en sus afirmaciones substantivas como en la amplitud de su tiempo-espacio. Según ella, la crisis del régimen de acumulación y del modo de regulación son simples síntomas de una crisis más profunda: una crisis relativa a la civilización o a la época. Las “soluciones” de las crisis subparadigmáticas son producto de los mecanismos de ajuste estructural del sistema. Teniendo en cuenta que estos mecanismos están siendo irreversiblemente desgastados, tales “soluciones” serán cada vez más provisionarias e insatisfactorias. Por su lado, la lectura subparadigmática es, cuando mucho, agnóstica en lo relacionado con las previsiones paradigmáticas y considera que, al ser éstas de largo plazo, no son más que simples conjeturas. Sostiene igualmente que si el pasado tiene alguna lección que darnos, ésta es que hasta ahora el capitalismo ha resuelto con éxito sus crisis y siempre en un horizonte temporal corto.

La confrontación entre lecturas paradigmáticas y lecturas subparadigmáticas posee dos registros principales, el analítico y el ideológico-político. Como acabamos de ver, el registro analítico es la formulación más consistente del debate sobre si la globalización es un fenómeno nuevo o un fenómeno antiguo. Porque si se asume que lo nuevo de hoy es siempre la predicción de lo nuevo de mañana, quienes consideran la globalización como un fenómeno nuevo son los mismos que legitiman las lecturas paradigmáticas, mientras que quienes consideran la globalización como un fenómeno viejo, renovado o no, son aquellos que adoptan lecturas subparadigmáticas³⁸.

Pero esta confrontación se inscribe también dentro de un registro político-ideológico, a partir del momento en que se cuestionan diferentes perspectivas sobre la naturaleza, el ámbito y la orientación político-ideológica de las transformaciones en curso y, por lo tanto, sobre las acciones y luchas que habrán de promoverlas o por el contrario combatir las.

Estas dos lecturas son de hecho los dos argumentos fundamentales referidos a la acción política en las condiciones tormentosas de nuestros días. Los argumentos paradigmáticos hacen un llamado a los actores colectivos que privilegian la acción transformadora, mientras que los argumentos subparadigmáticos apelan a los actores colectivos que privilegian la acción adaptadora. En todo caso, se trata de dos tipos-ideas de actores colectivos. Algunos actores sociales (grupos, clases, organizaciones) adhieren únicamente a uno de los dos argumentos, pero muchos de ellos se identifican con los dos dependiendo del tiempo o del tema, sin garantizar fidelida-

³⁸ A pesar de considerar la globalización como un fenómeno viejo, algunos de los teóricos del sistema mundial, como es el caso de Wallerstein, adoptan lecturas paradigmáticas a partir de análisis sistémicos, principalmente del análisis de la superposición de puntos de ruptura en los diferentes procesos de larga duración que conforman el sistema mundial moderno.

des exclusivas o irreversibles frente a uno u otro. Ciertos actores pueden experimentar la globalización de la economía en el modo subparadigmático y la globalización de la cultura en el modo paradigmático, al paso que otros pueden proceder de manera inversa. Adicionalmente, habrá quienes conciban como económicos los mismos procesos de globalización que otros consideran culturales o políticos.

Los actores que privilegian la lectura paradigmática tienden a ser más apocalípticos en la evaluación de los miedos, riesgos, peligros y colapsos de nuestro tiempo, y a ser más ambiciosos en lo que tiene que ver con el campo de posibilidades y escogencias históricas que está siendo revelado. Así, el proceso de globalización puede ser visto ya sea como altamente destructivo de los equilibrios y de las identidades insubstituíbles o como la inauguración de una nueva era de solidaridad global o incluso cósmica.

A su vez, para los actores que privilegian la lectura subparadigmática, las actuales transformaciones globales de la economía, la política y la cultura, a pesar de su indiscutible importancia, no están forjando ni un nuevo mundo utópico ni tampoco una catástrofe. Ellas expresan apenas la turbulencia transitoria y el caos parcial que acompañan normalmente cualquier cambio en los sistemas establecidos.

La coexistencia de interpretaciones paradigmáticas y de interpretaciones subparadigmáticas es probablemente la característica más distintiva de nuestros días. ¿No será esta la característica de todos los períodos de transición paradigmática? La turbulencia para unos inevitable e incontrolable es vista por los otros como un pronóstico de rupturas radicales. Y entre estos últimos, hay quienes ven peligros incontrolables donde otros ven oportunidades de emancipaciones insospechables. Mis análisis del tiempo presente, mi preferencia por las acciones transformadoras, y en general mi sensibilidad –y esa es la palabra exacta– me inducen a pensar que las lecturas paradigmáticas interpretan mejor que las lecturas subparadigmáticas nuestra condición al comienzo del nuevo milenio³⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, Michel (1979). *A Theory of Capitalist Regulation*. London: New Left Books.
- Albrow, Martin; King, Elizabeth (orgs.) (1990). *Globalization Knowledge and Society*. London: Sage.
- Appadurai, Arjun (1990). "Disjuncture and Difference in the Global and Cultural Economy", *Public Culture*, 2.
- (1997). *Modernity at Large*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (1999). "Globalization and the Research of Imagination", *International Social Science Journal*, 160.

³⁹ La justificación de esta posición es presentada en otro lugar. Véase Santos (1998a).

- Arrighi, Giovanni (1994). *The Long Twentieth Century*. London: Verso.
- and Silver Beverly, (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Banco Mundial (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press.
- (1997). *World Development Report 1997*. New York: Oxford University Press.
- Barber, Benjamim and Andrea Schulz, (orgs.) (1995). *Jihad vs. McWorld: How Globalism and Tribalism are Reshaping the World*. Ballantine Books.
- Bauman, Zygmunt (1992). *Intimations of Postmodernity*. London: Routledge.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Becker, David *et al.* (1987). *Postimperialism*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ; Richard Sklar, (1987). “Why Postimperialism?”, in: D. Becker *et al.*
- Bergesen, Albert (org.) (1980). *Studies of the Modern World-System*. New York: Academic Press.
- (1990). “Turning World-System Theory on its Head”, in: M. Featherstone (org.).
- Berman, Harold (1983). *Law and Revolution. The Formation of Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Berry, Wendell (1996). “Conserving Communities”, in: Mander and Goldsmith (orgs.).
- Boulding, Elise (1991). “The Old and New Transnationalism: An Evolutionary Perspective”, *Human Relations*, 44.
- Boyer, Charles (1998). “Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance: le point sur quelques recherches régulationnistes”. Comunicación para el Coloquio “Evolution et transformation des systèmes économiques: Approches comparatives du capitalisme et du socialisme”. Paris: EHESS, 19-21 de junio.
- Boyer, Robert (org.) (1986). *Capitalismes de fin de siècle*. Paris: Maspéro.
- (1990). *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York: Columbia University Press.
- (1999). “Institutional Reforms for Growth, Employment and Social Cohesion: Elements of a European and National Agenda”. Estudio preparado para la Presidencia Portuguesa de la Unión Europea en el primer semestre de 2000. Paris: Cepremap, Novembro.
- Boyer, Robert and Daniel Drache, (orgs.) (1996). *States Against Markets: The Limits of Globalization*. New York: Routledge.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge: Blackwell.
- Chase-Dunn, Christopher (1991). *Global Formation: Structures of the World-Economy*. Cambridge: Polity Press.
- *et al.* (1998). “Globalization: A World-System Perspective”, XIV World Congress of Sociology. Montreal. Consultado en: <<http://csf.colorado.edu/systems/archives/papers/>>.
- Chossudovsky, Michel (1997). *The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms*. London: Zed Books.
- Clarke, Tony (1996). “Mechanisms of Corporate Rule”, in: J. Mander and E. Goldsmith (orgs.). *The Case Against Global Economy*. San Francisco: Sierra Club Books.
- Contributions in Honour of J.G. Sauveplanne (1984), Unification and Comparative Law in Theory and Practice*. Amberes: Kluwer.

- Cowhey, Peter F. (1990). "The International Telecommunications Regime: the Political Roots of Regimes for High Technology", *International Organization*, (44)2.
- Drache, Daniel (1999). "Globalization: Is There Anything to Fear?". Comunicación presentada en el Seminario "Governing the Public Domain beyond the Era of the Washington Consensus?: Redrawing the Line between the State and the Market". Toronto: York University, 4-6 de Noviembre.
- Durand, Marie-Françoise *et al.* (1993). *Le monde: espaces et systèmes*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz.
- Eliassen, Kjell, and Marit Sjøvaag (orgs.) (1999). *European Telecommunications Liberalization*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, Peter (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- (1986). "State, Capital and the Transformation of Dependence: The Brazilian Computer Case", *World Development*, 14.
- (1987). "Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists", in: Deyo, (org.).
- Falk, Richard (1995). *On Human Governance: Toward a New Global Politics*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- (1999). *Predatory Globalization: A Critique*. Cambridge: Polity Press.
- Featherstone, Mike (org.) (1990). *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*. London: Sage.
- (1990). "Global Culture: An Introduction", in: Featherstone (org.), 1-14.
- *et al.* (1995). *Global Modernities*. Thousand Oaks: Sage.
- Ferrera, Maurizio (1996). "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1).
- Fortuna, Carlos (org.) (1997). *Cidade, cultura e globalização*. Lisboa: Celta.
- (1997). "Introdução: sociologia, cultura urbana e globalização", in: Fortuna (org.).
- Friedman, Jonathan (1994). *Cultural Identity and Global Process*. London: Sage.
- Fröbel, Folker *et al.* (1980). *The New International Division of Labor*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.
- Giddens, Anthony (1990). *Sociology*. Oxford: Polity Press.
- (1991). *The Consequences of Modernity*. Oxford: Polity Press.
- (1999). *Para uma terceira via: a renovação da social-democracia*. Lisboa: Presença.
- Gordon, David M. (1988). "The Global Economy: New Edifice or Crumbling Foundations?", *New Left Review*, 168.
- Grupo de Lisboa (1994). *Limites à competição*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman, (orgs.) (1992). *The Politics of Economic Adjustment, International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton: Princeton University Press.

- , and B.A. Simmons, (1987). "Theories of International Regimes", *International Organization*, 41.
- Hall, Stuart; Gleben, Bram (orgs.) (1992). *Formations of Modernity*. London: Polity Press.
- , and Tony McGrew (orgs.) (1992). *Modernity and its Futures*. Cambridge: Polity Press.
- Hancher, Leigh, and Michael Moran (orgs.) (1989). *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford: Clarendon Press.
- Hannerz, Ulf (1990). "Cosmopolitan and Local in World Culture", in: M. Featherstone (org.).
- Harvey, David (1989). *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Basil Blackwell.
- Held, David (org.) (1993). *Prospects of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- (1993). "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order", in: David Held (org.), *Prospects for Democracy*. Stanford University Press.
- Hendley, Kathryn (1995). "The Spillover Effect of Privatization on Russian Legal Culture", *Transnational Law and Contemporary Problems*, 5.
- Hespanha, Pedro, and Graça Carapinheiro, (2001). *A globalização do risco social: políticas nacionais e estratégias locais*. Porto: Afrontamento.
- Hines, Colin, and Tim Lang, (1996). "In Favor of a New Protectionism", in: J. Mander and E. Goldsmith (orgs.).
- Hopkins, Terence et al. (1996). *The Age of Transition: Trajectory of the World-System, 1945-2025*. London: Zed Books.
- Huet, Jérôme and Herbert Maisl, (1989). *Droit de l'informatique et des télécommunications*. Paris, Litec.
- Hunter, Allen (1995). "Globalization from Below? Promises and Perils of the New Internationalism", *Social Policy*, (25)4.
- Huntington, Samuel (1993). "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, LXXII.
- Inhoff, Daniel (1996). "Community Supported Agriculture: Farming with a Face on It", in: J. Mander and E. Goldsmith (orgs.).
- Jameson, Fredric, and Masão Miyoshi, (orgs.) (1998). *The Cultures of Globalization*. Durham: Duke University Press.
- Janni, Octávio, "O Príncipe eletrônico", *Primeira Versão (IFCH/UNICAMP)*, 78, Novembro.
- Jenkins, Rhys (1984). "Divisions Over the International Division of Labour", *Capital and Class*, 22.
- Jenson, Jane, and Boaventura de Sousa Santos, (orgs.) (2000). *Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation*. Aldershot: Ashgate.
- Jessop, Bob (1990a). *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- (1990b). "Regulation Theories in retrospect and prospect", *Economy and Society*, 19.
- (1995). "The Future of the National State: Erosion or Reorganization? General Reflections on the West European Case". Comunicación presentada en la Segunda Conferencia de *Theory, Culture and Society* "Culture and Identity: City, Nation, World". Berlin, 10-14 Agosto.

- Kennedy, Paul (1993). *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House.
- Keohane, Robert (1985). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- , and Joseph Nye, (1977). *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kidder, Thalia, and Mary McGinn, (1995). "In the Wake of Nafta: Transitional Workers Networks", *Social Policy*, (25)4.
- King, Anthony D. (org.) (1991). *Culture, Globalization and World-System*. Basingstoke: MacMillan.
- Kotz, David (1990). "A Comparative Analysis of the Theory of Regulation and the Social Structure of Accumulation Theory", *Science and Society*, 54.
- Krasner, Stephen (org.) (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kumar, Satish (1996). "Gandhi's *Swadeshi*: The Economics of Permanence", in: J. Mander and E. Goldsmith (orgs.).
- Lash, Scott, and John Urry, (1996). *Economics of Signs and Space*. London: Sage.
- Mahnkopf, Birgit (org.) (1998). *Der Gewendete Kapitalismus: Kritische Beiträge zu einer Theorie der Regulation*. Munster: Westfälischer Dampfboot.
- Maizels, Alfred (1992). *Commodities in Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Mander, Jerry (1996). "Facing the Rising Tide", in: J. Mander and E. Goldsmith (orgs.).
- , and Edward Goldsmith, (orgs.) (1996). *The Case Against the Global Economy*, San Francisco: Sierra Club Books.
- Marques, Maria Manuel Leitão *et al.* (2000). *O endividamento dos consumidores*. Coimbra: Almedina.
- McMichael, Philip, and D. Myhre, (1990). "Global Regulation vs. The Nation-State: Agro-Food Systems and the New Politics of Capital", *Review of Radical Political Economy*, 22.
- McMichael, Philip (1996). *Development and Social Change: A Global Perspective*. Thousand Oaks: Pine Forge.
- Meeker-Lowry, Susan (1996). "Community Money: The Potential of Local Currency", in: J. Mander and E. Goldsmith (orgs.), 446-459.
- Meyer, John (1987). "The World Polity and the Authority of the Nation-State", in: G. Thomas *et al.*
- Meyer, William (1987). "Testing Theories of Cultural Imperialism: International Media and Domestic Impact", *International Interactions*, 13.
- Morris, David (1996). "Communities: Building Authority, Responsibility and Capacity", in: J. Mander e E. Goldsmith (orgs.).
- Moyo, Sam, and Yemi Katerere, (1991). *NGOs in Transition: An Assessment of Regional NGOs in the Development Process*. Harare: The Zimbabwe Energy Research Organization.
- Murphy, Craig (1994). *International Organization and Industrial Change*. Oxford: Polity Press.
- Noel, A. (1987). "Accumulation, Regulation and Social Change: An Essay on French Political Economy", *International Organization*, 41.

- Norberg-Hodge, Helena (1996). "Shifting Direction: From Global Dependence to Local Interdependence", in: J. Mander and E. Goldsmith (orgs.).
- North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nugter, Adriana, and Jan Smits, (1989). "The Regulation of International Telecommunication Services: A New Approach", *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 14.
- OCDE/DAC (2000). "Development Co-operation Report 1999 – Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee", *The DAC Journal*, vol. 1(1). Unctad (2000) Capital Flows and Growth in Africa. Ginebra, Naciones Unidas.
- Parsons, Talcott (1971). *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Pureza, José Manuel (1999). *O património comum da humanidade: rumo a um direito internacional da solidariedade?*. Porto: Afrontamento.
- Reis, José (1998). "O institucionalismo económico: crónica sobre os saberes da economia", *Notas Económicas – Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 11.
- Riess, Joachim (1991). "Das europäische Tele-Kommunikations recht: Recht zwischen Markt und Technik", *Computer und Recht*, 9.
- Ritzer, George (1995). *The MacDonaldisation of Society*. Thousand Oaks: Pine Forge.
- Robertson, Roland (1990). "Mapping the Global Condition: Globalization as the Central Concept", in: M. Featherstone (org.).
- (1992). *Globalization*. London: Sage.
- , and Habib Khondker, (1998). "Discourses of Globalization. Preliminary Considerations", *International Sociology*, 13(1).
- Robinson, William (1995). "Globalization: Nine Theses on our Epoch", *Race and Class*, 38(2).
- Rodríguez, César A. (2001). "Globalización, reforma judicial y Estado de derecho: el regreso de los programas de derecho y desarrollo", *El Otro Derecho*, 25. Bogotá: ILSA.
- Rosenau, James (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Sale, Kirkpatrick (1996). "Principles of Bioregionalism", in: J. Mander and E. Goldsmith (orgs.).
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993). *Portugal: Um retrato singular*. Porto: Afrontamento.
- (1993). "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", in: B. Santos (org.), 17-56.
- (1995). *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge.
- (1996). "A queda do angelus novus. Para além da equação moderna entre raízes e opções", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 45.
- (1997). "Por uma concepção multicultural de direitos humanos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 48.
- (1998a). *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: ILSA y Universidad Nacional de Colombia.

- (1998a). “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, *Politics & Society*, 26(4).
- (1998b). *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- (1999). “Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 54.
- (2000a). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento.
- (2000b). “Law and Democracy: (Mis)trusting the Global Reform of Courts”, in: J. Jenson e B. Santos (orgs.).
- (2001a). “Derecho y democracia: la reforma global de la justicia”, en B. Santos y M. García (dirs.).
- , y Sílvia Ferreira, (2001b). “A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes”, in: P. Hespanha e G. Carapinheiro (orgs.).
- (2003) “El presupuesto participativo de Porto Alegre: para una democracia redistributiva”, en: B. Santos (org.).
- (org.) (2003). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- y Mauricio García (dirs.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes-Siglo del Hombre-Colciencias-Universidad Nacional de Colombia-CES-ICANH.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- (1994). *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Schumpeter, Joseph (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen and Unwin.
- Silverstein, K. (1999). “Millions for Viagra, Pennies for Diseases of the Poor: Research Money goes to Profitable Lifestyle Drugs”, *The Nation*, 19 de Julho.
- Singh, Ajit (1993). “The Lost Decade: The Economic Crisis of the Third World in the 1980s: How the North Caused the South’s Crisis”, *Contention*, 3.
- Sklair, Leslie (1991). *Sociology of the Global System*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Smith, Anthony (1990). “Towards a Global Culture?”, in: M. Featherstone (org.).
- Stallings, Barbara (org.) (1995). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , and Wolfgang Streeck, (1995). “Capitalism in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-cold War World”, in: B. Stallings (org.).
- (1992a). “International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reform”, in: S. Haggard and R. Kaufman (orgs.).
- (1992b). *Sustainable Development with Equity in the 1990s. Policies and Alternatives*. Madison: Global Studies Research Program.
- Stiglitz, Joseph (1998). “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”, *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki. Disponible en: <<http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm>>.
- , and Peter Orszag (1999). “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”, World Bank Conference *New Ideas About Old Age*

- Security*. Disponible en: <<http://worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.htm>>.
- Thomas, George *et al.* (1987). *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills: Sage.
- Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell.
- (1995). “Globalization Threatens Labor’s Rights”, *International Labor and Working-Class History*, 47.
- Toulmin, Stephen (1990). *Cosmopolis. The Hidden Agenda of Modernity*. New York: Free Press.
- Unaid, Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (2000). *Report on the Global HIV/AIDS Epidemia*. Ginebra: Unaid.
- UNDP – Human Development Report (1999). *Globalizing with a Human Face*. New York: Oxford University Press.
- (2001). *Making New Technologies Work for Human Development*. New York: Oxford University Press.
- Unicef (2000). *Promise and Progress: Achieving Goals for Children (1990-2000)*. New York: Unicef.
- Van der Velden, Frans (1984). “Uniform International Sales Law and the Battle of Forms”, in: *Contributions in Honour of J.G. Sauveplane*.
- Vroey, Michel De (1984). “A Regulation Approach Interpretation of the Contemporary Crisis”, *Capital and Class*, 23.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- (1996). “Japan, the World Bank and the Art Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective”, *Revue d’Économie Financière*.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1991a). *Unthinking Social Science*. Cambridge: Polity Press.
- (1991b). *Geopolitics and Geoculture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walton, John (org.) (1985). *Capital and Labor in the Urbanized World*. London: Sage Publications.
- Walton, John (1985). “The Third ‘New’ International Division of Labor”, in: J. Walton (org.).
- Waters, Malcom (1995). *Globalization*. London: Routledge.
- Whitley, Richard (1992). *Business Systems in East Asia. Firms, Markets and Societies*. London: Sage.
- World Bank (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. Washington, DC: The World Bank.
- (1998). *African Development Indicators*. Washington, DC: The World Bank.
- (2000). *Global Development Finance*. Washington, DC: The World Bank.
- Wuthnow, Robert (1985). “State Structures and Ideological Outcomes”, *American Sociological Review*, 50.
- (1987). *Meaning of Moral Order*. Berkeley: University of California Press.

CAPÍTULO 7

La reinención solidaria y participativa del Estado*

LA REFORMA DEL ESTADO

La cuestión de la reforma del Estado resulta, cuando menos, intrigante. La modernidad ha conocido dos paradigmas de transformación social: la revolución y el reformismo. El primero se pensó para ejercerse contra el Estado, el segundo para que lo ejerciera el Estado. Este último acabó imponiéndose en los países centrales, antes de extenderse a todo el sistema mundial. Para el reformismo, la sociedad es la entidad problemática, el objeto de la reforma; el Estado, la solución del problema, el sujeto de la reforma. Cabe, por lo tanto, hacer una primera observación: si, como ocurre hoy en día, el Estado se torna él mismo problemático, si se convierte en objeto de reforma, nos encontramos, entonces, ante una crisis del reformismo.

De esta observación se siguen otras que pueden plantearse como preguntas: si durante la vigencia del reformismo, el Estado fue el sujeto de la reforma y la sociedad su objeto, ahora que el Estado se ha convertido en objeto de reforma, ¿quién es el sujeto de la reforma?, ¿acaso la sociedad? Y de ser así ¿quién dentro de la sociedad? O ¿será el propio Estado el que se autorreforme? Y, en este caso, ¿quién dentro del Estado es el sujeto de la reforma de la que es objeto el propio Estado? O ¿será que la reforma del Estado deshace la distinción hasta ahora vigente entre Estado y sociedad?

Iniciaré este capítulo con un análisis del contexto social y político en el que se ha perfilado la tendencia a favor de la reforma del Estado. Me referiré después, brevemente, a las distintas alternativas de reforma que se han propuesto, para, por último, centrar mi atención en la función que puede desempeñar el llamado tercer sector en la reforma del Estado, su-

* Publicado en *Reinventar la democracia* (1999). Madrid: Sequitur.

brayando las condiciones que determinan el sentido político de esa función, así como el tipo de reforma a la que apunta.

Tras un breve periodo durante el que intentó convertirse en el camino del cambio gradual, pacífico y legal hacia el socialismo, el reformismo, en su sentido más amplio, vino a significar el proceso a través del cual el movimiento obrero y sus aliados encauzaron su resistencia contra la reducción de la vía social a la ley del valor, a la lógica de la acumulación y a las reglas del mercado. De esa resistencia nació una institucionalidad encargada de asegurar la pervivencia de las interdependencias de carácter no mercantil, es decir, las interdependencias cooperativas, solidarias y voluntarias. Con esta institucionalidad, el interés general o público consiguió tener, en el seno de la sociedad capitalista, alguna vigencia a través del desarrollo de tres grandes cuestiones: la regulación del trabajo, la protección social contra los riesgos sociales y la seguridad contra el desorden y la violencia. La institucionalidad reformista se asentó sobre una articulación específica de los tres principios modernos de regulación: los principios del Estado, del mercado y de la comunidad. La articulación estableció un círculo virtuoso entre el principio del Estado y el del mercado, del que ambos salieron fortalecidos, al mismo tiempo que el principio de comunidad, basado en la obligación política horizontal –de ciudadano a ciudadano–, se vio desnaturalizado al quedar reducido el reconocimiento político de la cooperación y de la solidaridad entre ciudadanos a aquellas formas de cooperación y solidaridad mediadas por el Estado.

Con esa articulación de la regulación, la capacidad del mercado para generar situaciones caóticas –la llamada “cuestión social” (anomia, exclusión social, disgregación de la familia, violencia)– quedó sujeta a control político al entrar la cuestión social a formar parte, a través de la democracia y de la ciudadanía, de la actuación política reglada. La politización de la cuestión social significó pasar a considerarla desde criterios no capitalistas, aunque no con la finalidad de eliminarla sino tan sólo de apaciguarla. Este control sobre el “capitalismo como consecuencia” (la cuestión social) permitió legitimar el “capitalismo como causa”. El Estado fue, en este sentido, el escenario político donde el capitalismo intentó realizar, desde el reconocimiento de sus propios límites, todas sus potencialidades. La forma política más completa del reformismo político fue, en los países centrales del sistema mundial, el Estado providencia o de bienestar y, en los países periféricos y semiperiféricos, el Estado desarrollista.

El reformismo se basa en la idea de que sólo es normal el cambio social que puede ser normalizado. La lógica de la normalización se basa en la simetría entre mejora y repetición. Los dispositivos de la normalización son el derecho, el sistema educativo y la identidad cultural. La repetición es la condición del orden y la mejora, la condición del progreso. Ambas se

complementan y el ritmo del cambio social normal viene marcado por la secuencia entre los momentos de repetición y los de mejora.

El reformismo tiene, pues, algo de paradójico: si una determinada condición social se repite no mejora y si mejora no se repite. Pero esta paradoja, lejos de paralizar la política reformista, constituye su gran fuente de energía. Esto se debe, principalmente, a dos razones. Por un lado, debido a su carácter fragmentario, desigual y selectivo, el cambio social normal resulta en gran medida opaco, de modo que una misma condición o acción política puede ser interpretada por unos grupos sociales como repetición y por otros como mejora; los conflictos entre estos grupos son los que de hecho impulsan las reformas. Por otro lado, la ausencia de una dirección global del cambio social permite que los procesos de cambio puedan percibirse bien como fenómenos de corto plazo, bien como manifestaciones puntuales de fenómenos a largo plazo. La indeterminación de las temporalidades confiere al cambio un sentido de inevitabilidad del que deriva su legitimidad.

La opacidad e indeterminación del cambio social normal se dan asimismo en otros tres niveles que también contribuyen a reforzar la legitimidad del paradigma reformista. En primer lugar, la articulación entre repetición y mejora permite concebir el cambio social como un juego de suma positiva en el que los procesos de inclusión social superan en número a los de exclusión. Cualquier dato empírico que indique lo contrario siempre puede interpretarse, en el supuesto de que no pueda refutarse, como un fenómeno transitorio y reversible. En segundo lugar, las medidas reformistas tienen un carácter intrínsecamente ambiguo: su naturaleza capitalista o anticapitalista resulta, por principio, discutible. En tercer lugar, la indeterminación y la opacidad confieren a las políticas reformistas una gran plasticidad y abstracción: de ahí que puedan funcionar como modelos políticos creíbles en los más variados contextos sociales. Conviene recordar, en este sentido, que, más allá de las apariencias y de los discursos, el paradigma de la transformación reformista siempre fue más internacional y transnacional que el de la transformación revolucionaria.

El Estado nacional desempeñó su función central en el cambio social reformista a través de tres estrategias básicas: acumulación, confianza y legitimación o hegemonía. Mediante las estrategias de acumulación, consiguió estabilizar la producción capitalista. Con las estrategias de confianza, estabilizó las expectativas de los ciudadanos, contrarrestando los riesgos derivados de las externalidades de la acumulación social y del distanciamiento entre las acciones técnicas y sus efectos, es decir, el contexto inmediato de las interacciones humanas. Con las estrategias de hegemonía, el Estado afianzó la lealtad de las distintas clases sociales para con la gestión estatal de las oportunidades y de los riesgos, garantizando así su propia

estabilidad, ya sea como entidad política o como entidad administrativa. Veamos con más detalle el ámbito de intervención social de cada una de estas estrategias estatales, así como la manera en que operan, en cada una de ellas, la simetría entre repetición y mejora y sus códigos binarios de evaluación política.

El ámbito de intervención social de la estrategia de acumulación es el de la mercantilización del trabajo, de los bienes y de los servicios. El momento de repetición del cambio social es aquí la sostenibilidad de la acumulación y el momento de mejora, el crecimiento económico. La evaluación política sigue el código binario “promover/restringir el mercado”. La estrategia de hegemonía abarca, por su parte, tres ámbitos sociales de intervención: 1) la participación y la representación políticas, con su código binario “democrático/antidemocrático”, su repetición en la democracia liberal y su mejora en el desarrollo de los derechos; 2) el consumo social, con su código “justo/injusto”: repetición, en la paz social y mejora, en la equidad social; y, 3) el consumo cultural, la educación y la comunicación de masas: aquí el código es “leal/desleal”, la repetición, identidad cultural y la mejora, distribución de los conocimientos y de la información. La tercera estrategia, la de la confianza, también abarca tres ámbitos de intervención social: 1) los riesgos en las relaciones internacionales, evaluados con el código “amigo/enemigo”; el momento de repetición está en la soberanía y la seguridad nacionales, y el de mejora, en la lucha por consolidar la posición del país en el sistema mundial. 2) El ámbito de los riesgos en las relaciones sociales (desde los delitos hasta los accidentes), sujeto a un doble código binario: “legal/ilegal”, “relevante/irrelevante”; la repetición es aquí el orden jurídico vigente y la mejora, la prevención de los riesgos y el incremento de la capacidad represiva. Y, por último, 3) los riesgos tecnológicos y los accidentes medioambientales. En este ámbito, los códigos de evaluación son “seguro/inseguro” y “previsible/imprevisible”, el momento de repetición está en el sistema de expertos y el de mejora, en el desarrollo tecnológico.

El paradigma reformista se basa en tres presupuestos: 1) los mecanismos de repetición y mejora son eficaces en el ámbito del territorio nacional y cuando no se producen interferencias externas ni turbulencias internas; 2) la capacidad financiera del Estado depende de su capacidad reguladora y viceversa, ya que la seguridad y el bienestar social se consiguen produciendo en masa productos y servicios bajo forma de mercancías (aunque no se distribuyan a través del mercado); y, 3) los riesgos y los peligros que el Estado gestiona con sus estrategias de confianza no son frecuentes y cuando se producen lo hacen sin sobrepasar la escala que permite la intervención política y administrativa del Estado.

Estos tres presupuestos dependen, en última instancia, de un metapre-supuesto: el reformismo, en cuanto cambio social normal, no puede pen-

sarse sin el contrapunto del cambio social anormal, es decir, la revolución. Lo mismo cabe decir de la revolución. Del análisis de las grandes revoluciones modernas se desprende que todas acaban recurriendo al reformismo para consolidarse: consumada la ruptura revolucionaria, las primeras medidas de los nuevos poderes invariablemente pretenden prevenir el estallido de nuevos episodios revolucionarios acudiendo para ello a la lógica reformista de la repetición y mejora. Analizadas retrospectivamente, las revoluciones aparecen así como momentos inaugurales del reformismo, ya que éste sólo tiene sentido político en cuanto proceso posrevolucionario. Aunque su objetivo sea prevenir el estallido de la revolución, su lógica es la de la anticipación de la situación posrevolucionaria.

LA CRISIS DEL REFORMISMO

Venimos asistiendo, desde la década de los ochenta, a la crisis del paradigma del cambio normal. La simetría entre repetición y mejora se ha roto y la repetición ha pasado a percibirse como la única mejora posible. El juego de la suma positiva ha sido sustituido por el de la suma cero y los procesos sociales de exclusión predominan sobre los de inclusión. Uno tras otro, los presupuestos del reformismo social han quedado en entredicho. El capitalismo global y su brazo político, el Consenso de Washington, han desestructurado los espacios nacionales del conflicto y la negociación, han minado la capacidad financiera y reguladora del Estado y han aumentado la escala y frecuencia de los riesgos hasta deshacer la viabilidad de la gestión nacional. La articulación reformista de las tres estrategias del Estado –acumulación, hegemonía y confianza– se ha ido disgregando para verse sustituida por una articulación nueva, enteramente dominada por la estrategia de acumulación.

El Estado débil auspiciado por el Consenso de Washington sólo lo es en lo que a las estrategias de hegemonía y confianza se refiere. En lo relativo a la estrategia de acumulación, el Estado resulta tener más fuerza que nunca, en la medida en que asume la gestión y legitimación, en el espacio nacional, de las exigencias del capitalismo global. No estamos, por lo tanto, ante una crisis general del Estado, sino ante la crisis de un determinado tipo de Estado. Esta nueva articulación no representa, por otro lado, una simple vuelta al principio de mercado, sino una articulación más directa y estrecha entre el principio del Estado y el del mercado. En realidad, la debilidad del Estado no es un efecto secundario o perverso de la globalización de la economía, sino el resultado de un proceso político que intenta conferir al Estado otro tipo de fuerza, una fuerza más sutilmente ajustada a las exigencias políticas del capitalismo global. Si durante la vigencia del reformismo político el Estado expresó su fuerza promoviendo interdependencias no mercantiles, ahora esa fuerza se manifiesta en la capacidad de someter

todas las interdependencias a la lógica mercantil. Algo que el mercado no podría hacer por sí solo, salvo con graves riesgos de generar ingobernabilidad.

Pero la crisis del reformismo se debe, ante todo, a la crisis de su meta-presupuesto, la posrevolución. Con la caída del muro de Berlín hemos pasado de un periodo posrevolucionario a otro que podemos denominar “posposrevolucionario”. Eliminado el contexto político de la posrevolución, el reformismo perdió su sentido: dejó de ser posible porque dejó de ser necesario (no dejó de ser necesario porque dejara de ser posible). Y mientras no se vislumbra otro momento revolucionario no habrá nuevo paradigma reformista. La quiebra de la tensión entre repetición y mejora –tensión constitutiva del paradigma de la transformación social– y la consiguiente conversión de la repetición en única hipótesis posible de mejora, trae consigo exclusión social y degradación de la calidad de vida de la mayoría de la población. Pero no supone estancamiento. Presenciamos, al contrario, un movimiento intenso, caótico, que extrema tanto las inclusiones como las exclusiones y que ya no puede controlarse con el ritmo de repetición y mejora. Ya no es un cambio normal, pero tampoco es anormal. La preocupación por la reforma se ve relegada por la de la gobernabilidad. Se trata del movimiento de cambio social propio de un periodo histórico, el nuestro, demasiado prematuro para ser prerrevolucionario y en exceso tardío para ser posrevolucionario.

LA PRIMERA FASE: EL ESTADO IRREFORMABLE

El reformismo pretendía, al igual que la revolución, transformar la sociedad. Las fuerzas sociales que lo promovían usaron el Estado como instrumento de transformación social. Y como cada intervención estatal en la sociedad suponía una intervención en el propio Estado, éste se transformó profundamente a lo largo de los últimos cincuenta años. El fin del reformismo social dio inicio al movimiento a favor de la reforma del Estado; movimiento con dos fases principales. La primera partió, paradójicamente, de la idea de que el Estado es irreformable: intrínsecamente ineficaz, parasitario y predador, el Estado sólo se reforma reduciéndolo al mínimo que permita asegurar el funcionamiento del mercado. Su propensión al fracaso y su capacidad para causar daños sólo se limitan reduciendo su tamaño y el ámbito de su actuación. Vuelve a surgir, en esta fase, el decimonónico debate en torno a las funciones del Estado. Se retoma la distinción entre sus funciones exclusivas y aquellas que ha ido asumiendo por usurpación o competencia con otras instancias no estatales de regulación social: distinción que pretendía dar a entender que el Estado debía limitarse a ejercer las funciones que le serían exclusivas.

Esta primera fase se prolongó hasta los primeros años de los noventa.

Fue, al igual que el reformismo social, un movimiento de carácter global. Impulsado por las instituciones financieras multilaterales y la acción concertada de los Estados centrales recurrió a unos dispositivos normativos e institucionales que por su naturaleza abstracta y unidimensional resultaron poderosos: deuda externa, ajuste estructural, control del déficit público y de la inflación, privatización, desregulación, amenaza de inminente quiebra del Estado de bienestar y, sobre todo, del sistema de seguridad social, subsiguiente (drástica) reducción del consumo colectivo de protección social, etcétera.

Esta primera fase de reforma, la del Estado mínimo, alcanzó su punto culminante con las convulsiones políticas de los países comunistas de Europa central y del este. Pero fue en esta misma región donde los límites de su lógica reformadora empezaron a manifestarse. La emergencia de las mafias, la generalización de la corrupción política o la quiebra de algunos de los Estados del llamado Tercer Mundo vinieron a subrayar el dilema básico sobre el que se asienta la idea del Estado débil: como es el Estado el que tiene que acometer su reforma, sólo un Estado fuerte puede producir con eficacia su propia debilidad. Por otro lado, como toda desregulación nace de una regulación, el Estado tiene que intervenir, paradójicamente, para dejar de intervenir.

Ante estas circunstancias se fue asentando la idea de que el capitalismo global no puede prescindir del Estado fuerte. La fuerza estatal, necesaria, debía ser distinta a la imperante durante la vigencia del reformismo, con su reflejo en el Estado de bienestar o en el Estado desarrollista. El problema del Estado no se resuelve, por lo tanto, reduciendo la cantidad de Estado, sino modificando su naturaleza, para lo cual debe partirse de la idea de que el Estado sí es reformable. Esta premisa define el perfil general de la segunda, y actual, fase del movimiento a favor de la reforma del Estado.

LA SEGUNDA FASE: EL ESTADO REFORMABLE

En esta fase, el péndulo del reformismo pasa inequívocamente del reformismo social impulsado por el Estado al reformismo estatal promovido por sectores sociales con capacidad de intervención en el Estado. Aparentemente simétrica, esta oscilación esconde, sin embargo, una profunda asimetría: si el reformismo social fue un movimiento transnacional de baja intensidad impulsado, dentro de cada espacio-tiempo nacional (la sociedad nacional o el Estado nación), por fuerzas sociales y políticas de ámbito nacional, el reformismo estatal es un movimiento transnacional de alta intensidad en el que las fuerzas que con mayor denuedo lo están promoviendo son ellas mismas transnacionales. La sociedad nacional es ahora el espacio-miniatura de un escenario social global y el Estado nacional –sobre

todo en la periferia del sistema mundial-, la caja de resonancia de unas fuerzas que lo trascienden.

Esta segunda fase es social y políticamente más compleja que la primera. La fase del Estado mínimo, irreformable, estuvo completamente dominada por la fuerza y los intereses del capitalismo global. Fue la edad de oro del neoliberalismo. En los países centrales, el movimiento sindical quedó maltrecho por la disgregación de la legislación fordista; la izquierda marxista, que desde los años sesenta venía criticando el Estado de bienestar, se vio desarmada para defenderlo, y los movimientos sociales –celosos de preservar su autonomía frente al Estado y centrados en ámbitos de intervención social considerados marginales por el bloque corporativo sobre el que se apoyaba el Estado de bienestar– no se sintieron llamados a defender el reformismo que ese Estado protagonizaba.

En los países semiperiféricos, donde el Estado desarrollista era a menudo autoritario y represivo, las fuerzas progresistas concentraron sus esfuerzos en propiciar transiciones a la democracia. Muchas medidas neoliberales, al dismantelar el intervencionismo del Estado autoritario y poder interpretarse en consecuencia como propiciatorias de democratización, se beneficiaron de la legitimidad que el proceso de transición política suscitó entre la clase media y los trabajadores de la industria. En los países periféricos, la desvalorización de los escasos productos que accedían al comercio internacional, la deuda externa y el ajuste estructural convirtieron el Estado en una entidad inviable, un lumpen-Estado a merced de la benevolencia internacional.

La primera fase de reforma del Estado fue, por las razones indicadas, un periodo de pensamiento único, de diagnósticos inequívocos y de terapias de choque. Sin embargo, los resultados “disfuncionales” de este movimiento, las brechas aparecidas en el Consenso de Washington, la reorganización de las fuerzas progresistas, así como el fantasma de la ingobernabilidad y de su posible incidencia en los países centrales a través de la inmigración, de las epidemias o del terrorismo abrieron paso a la segunda fase. Todos estos factores también contribuyeron a que el marco político de esta nueva fase sea mucho más amplio, sus debates más sistemáticos y sus alternativas más creíbles. En términos de ingeniería institucional, esta fase se asienta, preferentemente, sobre dos pilares: la reforma del sistema jurídico, sobre todo del judicial, y la función del llamado tercer sector. En otra parte (Santos 2001) me he ocupado de la reforma judicial. En el resto de este capítulo centraré mi atención en el tema del tercer sector.

EL TERCER SECTOR

“Tercer sector” es la denominación, residual e imprecisa, con la que se intenta dar cuenta de un vastísimo conjunto de organizaciones sociales

que se caracterizan por no ser ni estatales ni mercantiles, es decir, todas aquellas organizaciones sociales que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos y que, aunque respondan a unos objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales: cooperativas, mutualidades, asociaciones no lucrativas, ONG, organizaciones casi-no gubernamentales, organizaciones de voluntarios, comunitarias o de base, etc. El nombre en lengua vernácula de este sector varía de un país a otro, en una variación que no es sólo terminológica sino que responde a las diferencias en la historia, las tradiciones, la cultura o los contextos políticos entre los distintos países. En Francia se suele llamar “economía social”, en los países anglosajones “sector voluntario” y “organizaciones no lucrativas” y en los países del Tercer Mundo predomina el calificativo de “organizaciones no gubernamentales”.

El tercer sector surgió en el siglo XIX en los países centrales, en Europa sobre todo, como alternativa al capitalismo (Santos y Rodríguez 2003). Aunque de heterogéneas raíces ideológicas –desde las varias caras del socialismo hasta el cristianismo social o el liberalismo– su propósito consistía en articular nuevas formas de producción y de consumo que o bien desafiaban los principios de la ascendente economía política burguesa, o bien se limitaban a aliviar, a modo de compensación o contraciclo, el costo humano de la Revolución Industrial. Subyacía a todo este movimiento, al que buena parte de la clase obrera y de las clases populares se adscribió, el propósito de contrarrestar el proceso de aislamiento al que el Estado y la organización capitalista de la producción y de la sociedad sometían al individuo. La idea de autonomía asociativa tiene, en este sentido, una importancia fundamental en este movimiento. El principio de autonomía asociativa ordena y articula los vectores normativos del movimiento: ayuda mutua, cooperación, solidaridad, confianza y educación para formas de producción, de consumo y, en definitiva, de vida, alternativas.

No es este el lugar para trazar la evolución de la economía social en el siglo XX, tarea que he acometido en otro lugar (Santos y Rodríguez 2003). Cabe tan sólo señalar que si, por un lado, el movimiento socialista y comunista renunció pronto a la economía social para sumarse a unos principios y objetivos que consideró más desarrollados y eficaces en la construcción de una alternativa al capitalismo, por otro, las cooperativas y las mutualidades consiguieron, en muchos países europeos, consolidar importantes márgenes de intervención en el ámbito de la protección social.

Lo que aquí merece destacarse es que desde finales de los años setenta se ha producido, en los países centrales, un renacer del tercer sector o de la economía social. Este fenómeno no es un simple regreso al pasado –algunos autores han hablado de “nueva economía social”–, por muy notoria que puede resultar la presencia de los ecos, de los recuerdos o de la cultura institucional del viejo tercer sector. Antes de detenerme en el sig-

nificado político de este resurgimiento, conviene mencionar que una de las novedades más destacadas del nuevo tercer sector es el hecho de que también haya surgido con pujanza en los países periféricos y semiperiféricos del sistema mundial bajo la forma de las ONG, tanto de ámbito nacional como transnacional. Si en algunos de estos países las ONG fueron el resultado de la consolidación, y a veces también del declive, de los nuevos movimientos sociales, en otros, sobre todo en los más periféricos, su aparición se debió al cambio en la estrategia de ayuda y cooperación internacionales de los países centrales, una estrategia que pasó a contar con actores no estatales.

No resulta fácil determinar el alcance político de este resurgimiento. La heterogeneidad política que viene caracterizando al tercer sector desde el siglo XIX se ha visto ahora potenciada por la simultánea presencia del sector en países centrales y periféricos, es decir, en contextos sociales y políticos muy distintos. La unidad de análisis del fenómeno resulta igualmente problemática en la medida en que el tercer sector responde en los países centrales a fuerzas endógenas mientras que en algunos países periféricos, sobre todo en los menos desarrollados, es ante todo el efecto local de inducciones, cuando no de presiones e injerencias, internacionales. Cabe decir, no obstante y en términos muy genéricos, que el renacer del sector significa que el tercer pilar de la regulación social de la modernidad occidental, el principio de la comunidad, consigue deshacer la hegemonía que los otros dos pilares, el principio del Estado y el del mercado, venían compartiendo con distinto peso relativo según el periodo histórico.

Rousseau fue el gran teórico del principio de la comunidad. El ginebrino lo concibió como el contrapunto indispensable al principio del Estado. Si este principio establecía la obligación política vertical entre los ciudadanos y el Estado, el de la comunidad afirmaba la obligación política horizontal y solidaria entre ciudadanos. Para Rousseau, esta última obligación política es la originaria, la que establece el carácter inalienable de la soberanía del pueblo, soberanía de la que deriva la obligación política para con el Estado.

Rousseau concibe la comunidad como un todo, de ahí sus reservas ante las asociaciones y las corporaciones (por eso puede sorprender el que se invoque al ginebrino como principal inspirador del principio de comunidad). Lo cierto es que para Rousseau la comunidad es un todo y como todo debe salvaguardarse. A tal fin, deben eliminarse los obstáculos que interfieran las interacciones políticas entre ciudadanos, puesto que sólo de estas interacciones puede surgir una voluntad general no distorsionada. Con esta concepción de la soberanía popular, Rousseau no necesita, a diferencia del Montesquieu del *Espíritu de las leyes*, concebir las asociaciones y las corporaciones como barreras contra la tiranía del Estado. Al contrario, lo que le preocupa es que las asociaciones y las corporaciones se puedan con-

vertir en grupos que con su poder y privilegios distorsionen la voluntad general en beneficio de intereses particulares. De ahí que sugiera que, de haber asociaciones, éstas deberán ser pequeñas, todo lo numerosas que se pueda y todas con similar poder. El planteamiento rousseauiano adquiere hoy renovada actualidad. Cuando el tercer sector se invoca cada vez más como un antídoto contra la privatización del Estado de bienestar por parte de grupos de interés corporativos, conviene recordar la advertencia de Rousseau: el tercer sector también puede generar corporativismo.

El actual renacer del tercer sector podría interpretarse como una oportunidad para que el principio de comunidad contraste sus ventajas comparativas frente a los principios del mercado y del Estado; unos principios que habrían fracasado en sus respectivos intentos históricos de hegemonizar la regulación social: el principio del mercado durante la fase del capitalismo desorganizado o liberal, el principio del Estado durante la fase del capitalismo organizado o fordista. Pero esta interpretación peca por su excesiva superficialidad. En primer lugar, no está nada claro que nos encontremos ante el doble fracaso del Estado y del mercado. En segundo lugar, de existir ese fracaso, resulta aún menos claro que el principio de comunidad siga teniendo, después de un siglo de marginación y de colonización por el Estado y el mercado, la autonomía y la energía necesarias para liderar una nueva propuesta de regulación social, más justa y capaz de restablecer aquella ecuación entre regulación social y emancipación social que fuera matriz originaria de la modernidad occidental.

No parece que el principio del mercado esté en crisis. Al contrario, el periodo actual puede interpretarse como una época de absoluta hegemonía del mercado. La *hubris* con que la lógica empresarial del beneficio ha ido extendiéndose sobre áreas de la sociedad civil hasta ahora respetadas por la incivildad del mercado (la cultura, la educación, la religión, la administración pública, la protección social o la producción y gestión de sentimientos, atmósferas, emociones, gustos, atracciones, repulsas o impulsos) avala la existencia de esa hegemonía. La mercantilización de la vida se está convirtiendo en el único modo racional de afrontar la vida en un mundo mercantil.

Por lo que al principio del Estado se refiere, no cabe duda de que la crisis, en el centro como en la periferia, del reformismo social (o del fordismo) implica la crisis de las formas político-estatales vigentes en el periodo anterior: el Estado de bienestar en el centro del sistema mundial, el Estado desarrollista en la semiperiferia y periferia. Pero no se trata de una crisis total del Estado, mucho menos de una crisis terminal como pretenden las tesis más extremistas en torno a la globalización. La persistencia del carácter represivo del Estado, su protagonismo en los procesos de regionalización supranacional y de liberalización de la economía mundial,

su función de fomento y protección de aquellas empresas privadas que ejercen funciones consideradas de interés público, no parecen estar en crisis. Lo que está en crisis es su función en la promoción de las intermediaciones no mercantiles entre ciudadanos. Una función que el Estado venía ejerciendo principalmente a través de las políticas fiscales y sociales. La creciente exigencia de mejorar la sintonía entre las estrategias de hegemonía y de confianza, por un lado, y las estrategias de acumulación, por otro, bajo el predominio de esta última, ha fortalecido todas aquellas funciones del Estado que propician la difusión del capitalismo global.

Como se desprende del *World Development Report, 1997* del Banco Mundial, estas funciones estatales son cada vez más importantes y exigen para su desempeño un Estado fuerte. Lo que interesa, en este sentido, es saber qué incidencia tiene este cambio en la naturaleza del Estado sobre la producción de los cuatro bienes públicos que el Estado venía asumiendo en el periodo anterior: legitimidad, bienestar social y económico, seguridad e identidad cultural. Cada uno de estos bienes públicos se asentó sobre una articulación específica de las distintas estrategias estatales articulación que se ha roto. De ahí que cuando se habla de reforma del Estado, los problemas que se plantean sean principalmente los dos siguientes: 1) dilucidar si esos bienes son ineludibles y, 2) en el supuesto de que lo sean, saber cómo van a producirse en el modelo de regulación y en la forma política en ciernes. La cuestión del tercer sector surge con fuerza y urgencia precisamente en la respuesta a estos dos problemas. De ahí que al abordar el fenómeno del tercer sector convenga partir de la consideración de que lo que está en juego es, en definitiva, la nueva forma política del Estado.

Para poder evaluar el posible aporte del tercer sector en este ámbito se debe, primero, encontrar respuesta a una cuestión antes referida: tras décadas de marginación y de colonización ¿de qué recursos dispone este sector para contribuir con credibilidad a la reforma del Estado? Para responder esta pregunta puede resultar útil repasar los principales debates y reflexiones suscitados en torno al tercer sector en las dos últimas décadas. Como se verá, el Estado siempre está presente en esos debates, aunque no con la centralidad que le atribuiremos en la parte final de este capítulo.

Conviene, ante todo, señalar que los términos del debate difieren notablemente a lo largo y ancho del espacio-tiempo del sistema mundial. En los países centrales, el contexto viene marcado ante todo por la crisis, desde finales de la década de los setenta, del Estado de bienestar. La interpretación neoliberal de esta crisis apostó por la decidida privatización de los servicios sociales prestados por el Estado (seguridad social, sanidad, educación, vivienda), así como por la privatización de los servicios de seguridad pública y penitenciaria. La eficiencia del mercado en la gestión de los recursos se consideró indiscutiblemente superior al funcionamiento burocrático

del Estado. Pero la eficacia del mercado en la gestión de los recursos contrasta con su absoluta ineficacia (cuando no, perversión) en la distribución equitativa de los recursos (distribución antes confiada al Estado). No obstante, las organizaciones sociales y políticas de corte progresista, aunque desarmadas para defender una administración pública del Estado que ellas mismas habían criticado, han conseguido mantener vigente la tensión política entre eficacia y equidad. El tercer sector surgió entonces para hacerse cargo de esa tensión y administrar los compromisos entre sus extremos.

El recurso del tercer sector en un momento de gran turbulencia institucional no deja de ser sorprendente. En efecto, durante mucho tiempo se pensó que una de las limitaciones propias del sector estribaba en la rigidez institucional de sus organizaciones (por entonces sobre todo cooperativas y mutualidades), rigidez inadecuada para responder a los desafíos de un cambio social acelerado, que contrastaba con la flexibilidad del mercado y de un Estado que con la ductilidad de su sistema jurídico conseguía abarcar nuevas áreas de intervención social. Sin embargo, desde la década de los setenta, esta rigidez institucional o parece haber desaparecido o dejado de ser relevante. Algunos autores han señalado que la popularidad del sector se debe, precisamente, a su plasticidad conceptual. Como dicen Anheier y Seibel, “el amplio abanico de características sociales y económicas al que da cabida el término ‘tercer sector’, permite a los políticos hacer uso de aquellos elementos o aspectos del sector que avalan su crítica y su interpretación de la crisis del Estado de bienestar” (1990, 8).

Esta ductilidad conceptual, políticamente útil, dificulta la sistematización de los análisis y las comparaciones internacionales e intersectoriales. Como dice Defourny,

la pluralidad de soluciones jurídicas, la dificultad para encontrar términos equivalentes en las distintas lenguas, las distintas tradiciones de asociacionismo y los distintos contextos sociales, culturales y políticos... (permiten que) el tercer sector pueda entenderse internacionalmente como teniendo, al mismo tiempo, una identidad bien definida y flexibilidad para manifestarse en función de las circunstancias (1992, 46).

Pero más allá de la ambigüedad conceptual del tercer sector, lo cierto es que en los países centrales su resurgimiento está ligado a la crisis del Estado de bienestar. Esto significa que el sector no renace en un contexto de intensas luchas sociales y políticas en pro de la sustitución del Estado de bienestar por formas más desarrolladas de cooperación, solidaridad y participación, sino que renace coincidiendo con el inicio de una fase de retraimiento de las políticas progresistas, cuando los derechos humanos de la tercera generación –los derechos económicos y sociales conquistados por las clases trabajadoras después de 1945– empiezan a ponerse en tela de juicio, su sostenibilidad a cuestionarse y su recorte a considerarse inevitable.

Esto significa, en los países centrales, que el renacer de un tercer sector capaz de atender mejor que el Estado la dimensión social no responde a un proceso político de carácter autónomo. No cabe duda de que las organizaciones del tercer sector aprovecharon el momento político para reforzar su acción de *lobby* frente al Estado y conseguir ventajas y concesiones para desarrollar sus intervenciones; también es cierto que muchas de estas nuevas iniciativas del tercer sector surgieron inicialmente de cooperativas de desempleados, del control obrero de empresas en quiebra o abandonadas, de iniciativas locales para promover la reinserción de trabajadores y familias afectadas por la crisis y la reestructuración industriales, etc. El renacer del tercer sector fue, por lo tanto, el resultado del vacío ideológico generado por una doble crisis: la de la socialdemocracia, que sostenía el reformismo social y el Estado de bienestar, por un lado, y la del socialismo, por otro, que durante décadas se erigió como alternativa a la socialdemocracia y, también, como obstáculo frente al desmantelamiento de ésta por las fuerzas conservadoras.

Podemos concluir que el tercer sector surge, en los países centrales, en un contexto de crisis, de expectativas decrecientes respecto de la capacidad del Estado para seguir produciendo los cuatro bienes públicos antes mencionados. Este contexto sugiere que existe un claro riesgo de que el tercer sector se consolide, no por los valores adscritos al principio de comunidad (cooperación, solidaridad, participación, equidad, transparencia, democracia interna), sino para actuar como apaciguador de las tensiones generadas por los conflictos políticos resultantes del ataque neoliberal a las conquistas políticas logradas por los sectores progresistas y populares en el periodo anterior. De ser así, el tercer sector podría convertirse en la “solución” a un problema insoluble y el mito del tercer sector podría estar condenado al mismo fracaso que ya conocieron el mito del Estado y, antes, el del mercado. Esta advertencia, lejos de minimizar las potencialidades del tercer sector en la construcción de una regulación social y política más solidaria y participativa, pretende tan sólo señalar que las oportunidades que se le presentan en este ámbito no están exentas de riesgo.

El contexto del debate en torno al tercer sector es muy distinto en los países periféricos y semiperiféricos. Destacan aquí dos condiciones: 1) el crecimiento acelerado desde la década de los setenta de las llamadas ONG tenía escasos antecedentes locales, y 2) ese crecimiento ha venido inducido, sobre todo en los países periféricos –el caso de los semiperiféricos es más complejo– principalmente por los países centrales, cuando éstos empezaron a canalizar sus ayudas al desarrollo a través de actores no estatales.

Por otro lado, el contexto político en estos países no es el de la crisis de un inexistente Estado de bienestar sino el que viene configurado por el objetivo de crear mercado y sociedad civil proporcionando unos servicios

básicos que el Estado no está, y a menudo nunca estuvo, en condiciones de prestar. Entre 1975 y 1985, la ayuda al desarrollo canalizada por las ONG creció un 1.400% (Fowler 1991, 55). El número de ONG pasó en Nepal de 220 en 1990 a 1.210 en 1993, en Túnez de las 1.886 de 1988 a las 5.186 de 1991 (Hulme y Edwards 1997, 4). En Kenia, las ONG controlan entre el 30 y el 40% del gasto en desarrollo y el 40% del gasto sanitario (Ndegwa 1994, 23). En Mozambique, los programas de emergencia, la ayuda humanitaria y otras actividades ligadas al desarrollo están en gran medida controlados por unas ONG internacionales que coordinan sus acciones con las (164 en 1996) ONG nacionales. La visibilidad nacional e internacional de las ONG aumentó claramente en los años noventa a raíz de distintas Conferencias de la ONU (Cumbre de la Tierra de Río, 1992, o Conferencia sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995).

Al ser muy distintos los contextos políticos y funcionales del tercer sector en el centro y en la periferia del sistema mundial, no sorprende que también sean distintos los temas de debate suscitados en torno al sector en uno y otro contexto. Existen, claro está, algunos puntos coincidentes: el renacer del tercer sector se produce en un contexto de expansión de una ortodoxia transnacional, esto es, el neoliberalismo y el Consenso de Washington. Por otro lado, parte del tercer sector de los países centrales, las ONG de ayuda al desarrollo, tiene un papel decisivo en la promoción, financiación y funcionamiento de las ONG de los países periféricos y semi-periféricos.

Una breve referencia a los temas de debate puede ayudar a esclarecer los términos en que se plantea la refundación o reinvencción solidaria y participativa del Estado, así como la función que el tercer sector puede desempeñar en esa refundación. Me referiré a cuatro debates destacados en torno al tercer sector: su localización estructural entre lo público y lo privado; su organización interna, transparencia y responsabilidad; las redes nacionales y transnacionales sobre las que se asienta; y, por último, sus relaciones con el Estado.

El debate sobre la *localización estructural del tercer sector* se centra en la cuestión de dilucidar qué es lo que, en última instancia, lo distingue de los tradicionales sectores público y privado, considerando que la particularidad del tercer sector se construye mediante la combinación de características pertenecientes tanto al sector público como al privado. La motivación y la iniciativa de la acción colectiva del tercer sector lo asemeja al sector privado, aunque en el primero el motor de la acción sea la cooperación y la ayuda mutua y en el segundo el afán de lucro. Esta característica permite atribuir al tercer sector una eficiencia en la gestión de los recursos parecida a la del sector privado capitalista. Pero, la ausencia de afán de lucro, la orientación hacia un interés colectivo distinto del privado

(ya sea de quien presta –o contribuye para que se preste– el servicio como del que lo recibe), la gestión democrática e independiente, la distribución de recursos basada en valores humanos y no en valores de capital, son características que acercan el tercer sector al sector público estatal y permiten considerar que el tercer sector está capacitado para combinar la eficiencia con la equidad.

Estas características son, claro está, muy genéricas y se formulan como tipos ideales. En el terreno empírico, las distinciones son más complejas. En primer lugar, hay organizaciones que por el tipo de servicio que prestan o los productos que ofrecen, están mucho más cerca del sector privado que del público. Este es el caso, por ejemplo, de las cooperativas de trabajadores; pero incluso aquí deben establecerse distinciones (Santos y Rodríguez 2003). Si las pequeñas y medianas cooperativas suelen ser intensivas en trabajo (al ser muchas veces el resultado del *downsizing* de empresas capitalistas) y suelen incentivar la participación del trabajador en la propiedad, en la gestión y en el beneficio, las grandes cooperativas no se distinguen tanto de las grandes empresas capitalistas, aunque ofrezcan precios reducidos a sus socios y distribuyan un mayor porcentaje de sus beneficios. Por ejemplo, en el caso de las mutualidades, su lógica del seguro es en general muy distinta a la del seguro privado. Además de que los gastos corrientes tienden a ser reducidos, se favorece la solidaridad entre asegurados, de modo que los asegurados de bajo riesgo contribuyen a los seguros de los de alto riesgo.

Otras organizaciones del tercer sector se dedican a actividades o prestan servicios que no tienen fácil traducción en términos monetarios, como en el caso del trabajo humanitario, de la ayuda de emergencia o de la educación popular. Se trata de organizaciones que, en la línea continua que va del sector privado al público, están más próximas al polo público. En los países centrales y semiperiféricos estas organizaciones suelen prestar servicios que anteriormente prestaba el Estado, mientras que en los países periféricos prestan servicios hasta entonces inexistentes o que aseguraban las comunidades. En este último caso, tiene indudable interés la función de las asociaciones de crédito, crédito informal o crédito rotatorio como expresión más formalizada de mecanismos tradicionales de crédito mutuo entre clases populares, tanto rurales como urbanas.

La localización estructural del tercer sector resulta aún más compleja en el caso de aquellas organizaciones que, aunque legalmente adscritas al tercer sector, nada tienen que ver con su filosofía. Este es el caso de las organizaciones de fachada, cuya lógica interna se rige básicamente por el afán de lucro, pero que se organizan bajo la forma del tercer sector para facilitar su aceptación social, obtener subvenciones, acceder al crédito o a beneficios fiscales. Existen, asimismo, organizaciones duales con partes

que se rigen por la lógica de la solidaridad o del mutualismo y otras por la del capital. La reflexión en torno a la localización estructural del tercer sector sirve, en suma, para especificar las condiciones bajo las cuales puede el sector contribuir a la reforma del Estado. Se trata, en definitiva, de un ejercicio de redefinición de los límites entre lo público y lo privado, y de la estructuración y calidad democráticas de la esfera pública, especialmente en lo que atañe a los grupos sociales preferentemente atendidos por las acciones de las organizaciones del tercer sector, es decir, las clases medias-bajas y los excluidos y marginados.

El segundo debate se refiere a *la organización, a la transparencia y a los mecanismos de responsabilidad* del tercer sector. La diversidad de organizaciones englobadas por el sector es enorme. Si algunas disponen de una organización altamente formalizada, otras son bastante informales; si unas tienen asociados a los que restringen su actividad, otras no los tienen o, de tenerlos, no limitan sus actividades a los mismos. El origen de la organización tiene aquí una importancia crucial. Así, en los países centrales, deben distinguirse las organizaciones que vienen funcionando desde hace décadas de aquellas que surgieron en el contexto político de los años setenta. Las primeras, generalmente de origen obrero o filantrópico, suelen ser organizaciones de asociados, con una elevada formalización en sus estilos de actuación y de organización, mientras que las segundas o resultan de las recientes reestructuraciones de la economía global y restringen su acción a sus asociados, o son el resultado de la evolución de los nuevos movimientos sociales y extienden su acción más allá de sus miembros a través de estructuras ligeras y descentralizadas y de actuaciones informales.

La estructura interna de las organizaciones varía mucho en lo que a democracia interna, participación y transparencia se refiere. En los países periféricos y semiperiféricos las pautas normativas de las organizaciones se ven claramente condicionadas por las fuentes de financiación de sus actividades –casi siempre donantes extranjeros– y por las exigencias de los donantes respecto a la orientación, a la gestión y a los mecanismos de responsabilidad de sus actividades. En estos casos, suele establecerse un conflicto que, debido a su persistencia, cabe calificar como estructural: el conflicto entre lo que puede denominarse la responsabilidad ascendente y la responsabilidad descendente. La responsabilidad ascendente se refiere a la rendición de cuentas ante, y satisfacción de las exigencias planteadas por, los donantes internacionales, donantes que, en ocasiones, también son ONG. Como la continuidad de la financiación suele depender de la satisfacción de estas exigencias, la responsabilidad ascendente se convierte en un poderoso condicionante de las prioridades y de la orientación de la actuación de las organizaciones receptoras. La autonomía frente al Estado nacional suele conseguirse así a cambio de depender de los donantes extranjeros.

La responsabilidad ascendente entra a menudo en conflicto con la descendente, es decir, con la toma en consideración de las exigencias, prioridades y orientaciones de los miembros de las organizaciones o de las poblaciones por ellas atendidas y ante las cuales las organizaciones también deben responder. Siempre que se produce un conflicto, las organizaciones deben buscar compromisos que den preferencia a una u otra de las responsabilidades. En casos extremos, la sujeción a los donantes se aparta de la organización de su público y de su base; por el contrario, una atención prioritaria a estos últimos puede suponer la pérdida de apoyo del donante. Los conflictos de responsabilidad siempre acaban condicionando, por una u otra vía, la democracia interna, la participación y la transparencia de las organizaciones.

En los países periféricos la cuestión de la responsabilidad descendente se manifiesta en otra faceta importante y no directamente ligada al conflicto con la responsabilidad ascendente. Se trata de la superposición de las organizaciones formales sobre las ancestrales redes informales de solidaridad y de ayuda mutua propias de las sociedades rurales. En estos países, el tercer sector suele representar un principio “derivado” de comunidad, relativamente artificial y débil frente a las tradicionales experiencias, estructuras y prácticas comunitarias. De ahí que pueda generarse un distanciamiento entre las organizaciones y las comunidades por el que los recursos de las primeras se transforman en ejercicios de represiva benevolencia, más o menos paternalista, sobre las segundas.

Los conflictos de responsabilidad también existen en los países centrales, pero responden a otras causas. Aquí, la responsabilidad ascendente es la que debe rendirse ante el Estado, la iglesia o las élites locales que formal o informalmente se apropian de las organizaciones. Cuando estas élites proceden de sectores religiosos conservadores –como ocurre en Portugal con muchas instituciones privadas de solidaridad social–, existe el peligro de que la autonomía externa de las organizaciones no sea sino la otra cara de un autoritarismo interno. Los derechos de los asociados y las poblaciones beneficiadas se transforman, entonces, en benevolencia represiva, la libertad, en subversión, y la participación, en sujeción. Si las exigencias de democracia interna, participación y transparencia no se toman en serio, el tercer sector fácilmente puede convertirse, por estos y otros mecanismos, en una forma de despotismo descentralizado. La transformación de los asociados o beneficiarios en clientes o consumidores no atenúa el riesgo de autoritarismo sino que puede llegar a potenciarlo, sobre todo cuando se trata de grupos sociales vulnerables.

El tercer debate se refiere al *tipo de relaciones que mantienen entre ellas las organizaciones del tercer sector* y a la incidencia de esas relaciones en el fortalecimiento del sector. En términos genéricos este debate aborda lo que cabría denominar el cuasi-dilema al que se enfrenta el sector: aun-

que sus objetivos son de tipo universalista, público o colectivo, lo cierto es que sus interacciones cooperativas, ya sea por la especificidad del ámbito de actuación, ya sea por la delimitación de las poblaciones o de la base social atendidas, siempre se encuentran confinadas. El establecimiento de uniones, asociaciones, federaciones, confederaciones o redes entre las organizaciones permite compatibilizar la vocación universalista con la práctica particularista, maximizando la vocación sin desnaturalizar la acción.

También en este debate difiere el contexto según se trate de países centrales o de países periféricos y semiperiféricos. En los primeros, el debate se centra ante todo en las vías para conseguir, especialmente en aquellos sectores en competencia más directa con el sector capitalista, economías de escala sin desnaturalizar la filosofía ni la democracia interna y sin eliminar la especificidad de cada organización y de su base social. Como se ha visto, en los países periféricos y semiperiféricos el debate se ha centrado ante todo en las determinantes relaciones entre las ONG nacionales y las de los países centrales. Si se rigen por unas reglas respetuosas con la autonomía y la integridad de las distintas organizaciones involucradas, estas relaciones pueden llegar a ser el cimiento de las nuevas formas de globalización contrahegemónica. Como expliqué en el capítulo 6, por *globalización contrahegemónica* entiendo la actuación transnacional de aquellos movimientos, asociaciones y organizaciones que defienden intereses y grupos relegados o marginados por el capitalismo global. Esta globalización contrahegemónica es fundamental a la hora de organizar y difundir estrategias políticas eficaces, de crear alternativas al comercio libre mediante el comercio justo y de garantizar el acceso de las ONG de los países periféricos al conocimiento técnico y a las redes políticas sobre las que se asientan las políticas hegemónicas que afectan a sus países.

Estas relaciones han cambiado en los últimos años debido a dos factores: por un lado, la ayuda internacional ha ido perdiendo importancia para los países centrales, especialmente la ayuda de no emergencia destinada a proyectos estructurales de inversión social y política; por otro, los donantes estatales o no estatales han ido delegando en las ONG de sus países la relación con las ONG de los países periféricos (Hulme y Edwards 1997).

La importancia de la reflexión en torno a las relaciones y las redes, tanto nacionales como internacionales, en el seno del tercer sector reside en que sirve para contrastar perspectivas opuestas: aquellas que pretenden transformar el sector en una fuerza de combate y resistencia contra las relaciones de poder autoritarias y desiguales, que caracterizan al sistema mundial, y aquellas que intentan convertirlo en un instrumento dócil, sólo aparentemente benévolo, de esas relaciones de poder.

El cuarto y último debate se centra en las *relaciones entre el tercer sector y el Estado nacional*. Se trata del debate que aquí más nos interesa.

Como he señalado, históricamente el tercer sector surgió celoso por mantener su autonomía frente al Estado y cultivó una posición política de distanciamiento, cuando no de hostilidad, ante él. En los países centrales, el Estado de bienestar, aunque vació o bloqueó, con su consolidación, las potencialidades de desarrollo del tercer sector, también permitió, a través de sus procesos democráticos, que el tercer sector mantuviera su autonomía y, al mismo tiempo, se acercara al Estado y cooperara con él. En muchos países, el tercer sector, a menudo vinculado a los sindicatos, se benefició de políticas de diferenciación positiva y pudo consolidar importantes complementariedades con el Estado en el ámbito de las políticas sociales.

En los países periféricos y semiperiféricos, las limitaciones del Estado de bienestar, las vicisitudes de la democracia –casi siempre de baja intensidad e interrumpida por periodos más o menos prolongados de dictadura– y los procesos que dieron lugar al tercer sector, hicieron que sus relaciones con el Estado fueran mucho más inestables y problemáticas: desde la prohibición o fuerte restricción de las acciones de las organizaciones hasta la conversión de las mismas en simples apéndices o instrumentos de la acción estatal.

La cuestión central aquí es la de determinar la función que el tercer sector puede desempeñar en las políticas públicas. Como se verá, esto depende tanto del propio sector como del Estado, pero también del contexto internacional en que uno y otro operen, de la cultura política dominante y de las formas y niveles de movilización y de organización social.

Esta función puede limitarse a la ejecución de políticas públicas, pero también puede abarcar la selección de prioridades políticas e incluso la definición del programa político (Thomas 1996). Por otro lado, esta función puede desempeñarse desde la complementariedad o desde la confrontación con el Estado. Bebbington y Farrington distinguen tres posibles tipos de relación en los que el tercer sector puede convertirse en: 1) instrumento del Estado, 2) amplificador de los programas estatales o 3) asociado en las estructuras de poder y coordinación (1993, 212-5).

En los países periféricos, la situación en la última década ha generado grandes turbulencias en las relaciones entre el tercer sector y el Estado. Si los objetivos tradicionales consistían en preservar la autonomía e integridad de las organizaciones y luchar para que su función se extendiera, más allá de la ejecución de las políticas, a la participación en la definición de las mismas, hoy en día la virtual quiebra a la que se enfrentan algunos países ha invertido el problema. El reto consiste ahora en preservar la autonomía, incluso la soberanía, del Estado frente a las ONG transnacionales y en garantizar la participación del Estado, ya no sólo en la ejecución sino en la definición de las políticas sociales adoptadas por las organizaciones en su territorio.

Las relaciones entre el Estado y el tercer sector son, por lo tanto, además de diversas dentro del sistema mundial, complejas e inestables. Conviene tener esto presente cuando, como seguidamente haremos, se analiza la posible participación del tercer sector en la reforma del Estado.

LA REFORMA DEL ESTADO Y EL TERCER SECTOR

La actual fase de la reforma estatal es compleja y contradictoria. Bajo el mismo calificativo de “reinvención del Estado” caben dos concepciones diametralmente opuestas: las que denomino del “Estado-empresario” y del “Estado como novísimo movimiento social”.

La concepción del Estado-empresario guarda muchas afinidades con la filosofía política imperante en la primera fase de la reforma estatal, la fase del Estado irreformable. Esta concepción plantea dos recomendaciones básicas: privatizar todas las funciones que el Estado no debe desempeñar con exclusividad y someter la administración pública a los criterios de eficiencia, eficacia, creatividad, competitividad y servicio a los consumidores propios del mundo empresarial. Subyace aquí el propósito de encontrar una nueva y más estrecha articulación entre el principio del Estado y el del mercado, bajo el liderazgo de este último. La sistematización más conocida y difundida de esta concepción está en el libro *Reinventing Government*, de David Osborne y Ted Gaebler, publicado en 1992 (y en el que se inspiró la reforma de la administración pública promovida por la administración Clinton con base en el “Informe Gore” presentado por el vicepresidente Al Gore en 1993). Parecida concepción subyace, con algunos matices, en las propuestas de reforma del Estado planteadas en los últimos años por el Banco Mundial.

La segunda concepción, la del “Estado como novísimo movimiento social”, parte de la idea de que ni el principio del Estado ni el de la comunidad pueden garantizar aisladamente, vista la *hubris* avasalladora del principio de mercado, la sostenibilidad de las interdependencias no mercantiles –en ausencia de las cuales la vida en sociedad se convierte en una forma de fascismo societal–. Esta concepción, que desarrollo con mayor detenimiento en el capítulo 8, propone una nueva y privilegiada articulación entre los principios del Estado y de la comunidad, bajo el predominio de este último. Si la primera concepción potencia los isomorfismos entre el mercado y el Estado, esta segunda potencia los isomorfismos entre la comunidad y el Estado.

Concebir el Estado como “novísimo movimiento social” puede, sin duda, causar extrañeza. El calificativo sirve para indicar que las transformaciones que está conociendo el Estado han convertido en obsoletas las tradicionales teorías liberal y marxista del Estado, hasta el punto en que, al menos transitoriamente, el Estado se comprende hoy en día mejor desde perspec-

tivas teóricas antes usadas para analizar los procesos de resistencia o autonomía, precisamente, frente al Estado.

La supuesta inevitabilidad de los imperativos neoliberales ha afectado de modo irreversible el ámbito y la forma del poder de regulación social del Estado. Este cambio no supone, sin embargo, una vuelta al pasado, ya que sólo un Estado posliberal puede acometer la desestabilización de la regulación social posliberal. Esta desestabilización crea el anti-Estado dentro del propio Estado. A mi entender, estas transformaciones son tan profundas que, bajo la misma denominación de Estado, está surgiendo una nueva forma de organización política más vasta que el Estado; una organización integrada por un conjunto híbrido de flujos, redes y organizaciones donde se combinan e interpenetran elementos estatales y no estatales, tanto nacionales, como locales y globales, del que el Estado es el articulador. Esta nueva organización política no tiene centro, la coordinación del Estado funciona como imaginación del centro. La regulación social que surge de esta nueva forma política es mucho más amplia y férrea que la regulación protagonizada por el Estado en el período anterior, pero como es también más fragmentaria y heterogénea, tanto por sus fuentes como por su lógica, se confunde fácilmente con la desregulación social. De hecho, buena parte de la nueva regulación social la producen, a través de subcontratación política, distintos grupos y agentes en competencia que representan distintas concepciones de los bienes públicos y del interés general.

En este nuevo marco político, el Estado se convierte él mismo en una relación política fragmentada y fracturada, poco coherente desde el punto de vista institucional y burocrático, terreno de una lucha política menos codificada y regulada que la lucha política convencional. Esta “descentración” del Estado significa no tanto su debilitamiento como sí un cambio en la naturaleza de su fuerza. El Estado pierde el control de la regulación social, pero gana el control de la metarregulación, es decir, de la selección, coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que, por subcontratación política, adquieren concesiones de poder estatal. La naturaleza, el perfil y la orientación política del control sobre la metarregulación se constituyen así en el principal objeto de la actual lucha política. Esta lucha se produce en un espacio público mucho más amplio que el espacio público estatal: un espacio público no estatal del que el Estado no es sino un componente más, si bien destacado. Las luchas por la democratización de este espacio público tienen así un doble objetivo: la democratización de la metarregulación y la democratización interna de los agentes no estatales de la regulación. En esta nueva configuración política, la máscara liberal del Estado como portador del interés general cae definitivamente. El Estado se convierte en un interés sectorial *sui generis* cuya especificidad consiste en asegurar las reglas de juego entre los distintos intereses sectoriales. En cuanto sujeto político, el Estado pasa a caracteri-

zarse más por su emergencia que por su coherencia. De ahí que pueda concebirse como un “novísimo movimiento social”.

Esta concepción se traduce en las siguientes proposiciones fundamentales:

1. Los conflictos de interés corporativos que configuraban el espacio público, ya sea del Estado de bienestar o del desarrollista, resultan hoy en día liliputienses comparados con los conflictos entre los intereses sectoriales que compiten por la conquista del espacio público no estatal. El ámbito de estos intereses sectoriales desborda el espacio-tiempo nacional, las desigualdades entre ellos son enormes y las reglas de juego atraviesan una turbulencia constante.
2. La descentración del Estado en la regulación social neutralizó las posibilidades distributivas de la democracia representativa de modo que ésta empezó a coexistir, más o menos pacíficamente, con formas de sociabilidad fascista que empeoran las condiciones de vida de la mayoría de la población al mismo tiempo que, en nombre de imperativos transnacionales, trivializan ese empeoramiento.
3. En estas condiciones, el régimen político democrático, al quedar confinado en el Estado, ya no puede garantizar el carácter democrático de las relaciones políticas en el espacio público no estatal. La lucha antifascista pasa así a formar parte integrante del combate político en el Estado democrático, lucha que se resuelve articulando la democracia representativa con la participativa.
4. En las nuevas condiciones, la lucha antifascista consiste en estabilizar mínimamente entre las clases populares aquellas expectativas que el Estado dejó de garantizar al perder el control de la regulación social. Esta estabilización exige una nueva articulación entre el principio del Estado y el de la comunidad, una articulación que potencie sus isomorfismos.

El tercer sector emerge en esta articulación como una fuerza potencialmente antifascista en el espacio público no estatal. Sin embargo, sería inadecuado pensar que el tercer sector pueda, por sí solo, transformarse en un agente de la reforma democrática del Estado. Antes al contrario, aislado el tercer sector puede contemporizar fácilmente ya sea con el autoritarismo del Estado o con el autoritarismo del mercado. Ante la ausencia de una acción política democrática que incida simultáneamente sobre el Estado y sobre el tercer sector, puede fácilmente confundirse como transición democrática, lo que no sería sino una transición desde el autoritarismo centralizado al autoritarismo descentralizado.

Sólo la simultánea reforma del Estado y del tercer sector, mediante la articulación entre democracia representativa y democracia participativa,

puede dar efectividad al potencial democratizador de cada uno de ellos frente a los fascismos pluralistas que intentan apropiarse del espacio público no estatal. Sólo así podrán alcanzar credibilidad política los isomorfismos normativos entre el Estado y el tercer sector; los valores de la cooperación, la solidaridad, la democracia o la prioridad de las personas sobre el capital.

La principal novedad de la actual situación está en que la obligación política vertical entre Estado y ciudadano ya no puede, debido a su debilitamiento, asegurar por sí sola la realización de esos valores; una realización que, aunque siempre precaria en las sociedades capitalistas, fue, sin embargo, suficiente para otorgar una mínima legitimidad al Estado. A diferencia de lo que ocurrió con el Estado de bienestar, la obligación política vertical ya no puede prescindir, si ha de pervivir políticamente, del concurso de la obligación política horizontal propia del principio de comunidad. Esta última obligación política, aunque se reconozca en valores semejantes o isomórficos a los de la obligación política vertical, asienta esos valores, no en el concepto de ciudadanía sino en el de comunidad. Sin embargo, ocurre que aquellas condiciones que han debilitado el concepto de ciudadanía y su consiguiente sentido vertical de la obligación política también están debilitando el concepto de comunidad y su sentido horizontal de la obligación política. La fuerza avasalladora del principio de mercado impulsado por el capitalismo global hace zozobrar todas las interdependencias no mercantiles, tanto las que se generan en el contexto de la ciudadanía como las que lo hacen en el de la comunidad. De ahí la necesidad de lograr una nueva congruencia entre la ciudadanía y la comunidad que contrarreste el principio del mercado. Esta nueva congruencia es la que pretende alcanzar el proyecto de reinención solidaria y participativa del Estado.

Este proyecto político se basa en la asunción de una doble tarea: refundar democráticamente tanto la administración pública como el tercer sector.

La refundación democrática de la administración pública se sitúa en los antipodas del proyecto del Estado-empresario, especialmente en la versión de Osborne y Gaebler (1992). Si se recuerda que uno de los principales mitos de la cultura política estadounidense sostiene que el Estado es un obstáculo para la economía, no sorprende que las propuestas que abogan por el Estado-empresario, aparentemente destinadas a revitalizar la administración pública, hayan supuesto, en realidad, un ataque frontal contra la misma, contribuyendo a debilitar aún más su legitimidad en la sociedad estadounidense. La noción de empresa y, con ella, la de contractualización de las relaciones institucionales ocupan una posición hegemónica en el discurso contemporáneo sobre la reforma de las organizaciones (Du Gay 1996, 155). No cabe duda de que la redefinición del gobierno y del servicio público en términos empresariales implica re-imaginar lo social como una forma de lo económico (Gordon 1991, 42-5).

Para Osborne y Gaebler, el gobierno debe ser una empresa dedicada a promocionar la competencia entre los servicios públicos; debe regirse por la consecución de objetivos antes que por la obediencia a las normas; debe preocuparse más de la obtención de recursos que de su gasto; debe convertir a los ciudadanos en consumidores y debe descentralizar su poder siguiendo mecanismos de mercado y no mecanismos burocráticos (Du Gay 1996, 166). El modelo burocrático no responde adecuadamente a las exigencias de la era de la información, del mercado global y de la economía basada en los conocimientos y es demasiado lento e impersonal en la consecución de sus objetivos.

La crítica a la burocracia no surge, sin embargo, con la propuesta del Estado-empresario y perdurará una vez desvanecida esa propuesta. No obstante, lo que la actual crítica tiene de específico es su negativa a reconocer que muchos de los defectos de la burocracia se siguen de unas decisiones que pretendían alcanzar objetivos políticos democráticos tales como la neutralización de los poderes fácticos, la equidad, la probidad, la previsibilidad de las decisiones y de los agentes, la accesibilidad e independencia de los servicios, etc. Al no reconocer estos objetivos, la crítica evita considerarlos y, por tanto, evaluar la capacidad de la gestión empresarial para realizarlos. En estas condiciones, la crítica a la burocracia, en lugar de analizar los mecanismos que desviaron a la administración pública de la consecución de esos objetivos, puede acabar transformando esos objetivos en unos costos de transacción que conviene reducir, incluso eliminar, en nombre de la eficiencia, elevada a criterio último o único de la gestión del Estado.

Quedan así sin respuesta preguntas que desde el punto de vista de la concepción que aquí perfilan resultan fundamentales: ¿cómo compatibilizar la eficiencia con la equidad y la democracia? ¿Cómo garantizar la independencia de los funcionarios cuando la calidad de sus funciones depende exclusivamente de la evaluación que los consumidores hagan de los servicios que prestan? ¿Qué ocurre con los consumidores insolventes o con aquellos sin capacidad para contrarrestar los desajustes burocráticos? ¿Cuáles son los límites de la competencia entre los servicios públicos? ¿Dónde está el umbral en el que el afán de mejorar los resultados se convierte en nuevas formas de privatización, cuando no de corrupción, del Estado? ¿Cómo se estabilizan, en un contexto de inestabilidad, discrecionalidad y competitividad, las expectativas de los ciudadanos respecto de cada uno de los cuatro bienes políticos (legitimidad política, bienestar social, seguridad e identidad cultural)?

La refundación democrática de la administración pública pretende responder estas preguntas. La función del tercer sector en la consecución de este objetivo es crucial, pero, a diferencia de lo que puede parecer, la nueva

articulación entre el Estado y el tercer sector no supone necesariamente complementariedad entre ambos ni mucho menos sustitución de uno por otro. Dependiendo del contexto político, la articulación puede incluso resolverse como confrontación u oposición. Uno de los casos más recientes y significativos está en la lucha que las ONG de Kenia mantuvieron contra un gobierno empeñado en promulgar la legislación que las sometía al control político del Estado. Unidas en red y con el apoyo de los países donantes y de ONG transnacionales, las ONG kenianas consiguieron forzar sucesivas modificaciones legales abriendo así nuevos espacios para su acción autónoma, lo que, en el contexto político de ese país, significa nuevos espacios para el ejercicio democrático. Pero la articulación por confrontación no se limita a los Estados autoritarios, no democráticos. También en los Estados democráticos, la confrontación, sobre todo cuando pretende abrir nuevos espacios de democracia participativa en contextos de democracia representativa de baja intensidad, puede constituirse en una vía eficaz para contribuir a la reforma solidaria y participativa del Estado desde el tercer sector.

En los países democráticos, la otra gran vía de creación de un espacio público no estatal está en la complementariedad entre el tercer sector y el Estado. Conviene, sin embargo, no confundir complementariedad con sustitución. Esta última se asienta sobre una diferenciación entre las funciones del Estado: las exclusivas, por un lado, y las no exclusivas (o sociales), por otro. Esta diferenciación pretende, en última instancia, dar a entender que cuando el Estado demuestra no disponer en el ejercicio de las funciones no exclusivas de una ventaja comparativa, deben sustituirlo instituciones privadas de carácter mercantil o pertenecientes al tercer sector. Esta diferenciación no resulta en modo alguno concluyente. Del análisis de la génesis del Estado moderno se desprende que ninguna de las funciones del Estado le fue originalmente exclusiva: la exclusividad de las funciones fue siempre el resultado de una lucha política. Si no hay funciones intrínsecamente exclusivas tampoco hay, por lo tanto, funciones intrínsecamente no exclusivas.

En lugar de establecer esta distinción es preferible partir de los mencionados cuatro bienes públicos y analizar qué tipo de articulaciones entre el Estado y el tercer sector, qué nuevas constelaciones políticas de carácter híbrido pueden construirse en torno a cada uno de esos bienes. Las condiciones varían para cada bien público, pero en ninguno de ellos puede la complementariedad o la confrontación resolverse como sustitución, toda vez que sólo el principio del Estado puede garantizar un pacto político de inclusión basado en la ciudadanía. Desde el punto de vista de la nueva teoría de la democracia, resulta tan importante reconocer los límites del Estado en el mantenimiento efectivo de ese pacto como su insustituibilidad en la definición de las reglas de juego y de la lógica política que debe inspirarlo. Los caminos para una política progresista se perfilan hoy en día en la articulación virtuosa entre la lógica de la reciprocidad propia del prin-

cipio de comunidad y la lógica de la ciudadanía propia del principio del Estado. El Estado como novísimo movimiento social es el fundamento y el cauce de la lucha política que transforme la ciudadanía abstracta, fácilmente falsificable e inconducente, en un ejercicio efectivo de reciprocidad.

Pero para que esta lucha tenga sentido, la refundación democrática de la administración pública debe complementarse con una *refundación democrática del tercer sector*. El repaso de los principales debates en torno al tercer sector dejó entrever que éste está sujeto a los mismos vicios que se vienen atribuyendo al Estado, aunque se considere que puede superarlos con mayor facilidad. El debate sobre la localización estructural señaló la dificultad a la cual se enfrenta el tercer sector en el intento de conferir un carácter genuino a sus objetivos, así como su propensión a la promiscuidad, ya sea con el Estado o con el mercado. El debate sobre la organización interna, la democracia y la responsabilidad indicó lo fácil que resulta desnaturalizar la participación para convertirla en una forma más o menos benévola de paternalismo o autoritarismo. El debate sobre las relaciones entre las organizaciones adscritas al tercer sector indicó la dificultad de alcanzar una coherencia mínima entre el universalismo de sus objetivos y las escalas de su acción y de su organización. Por último, el debate sobre las relaciones del tercer sector con el Estado indicó que el desarrollo de la democracia, de la solidaridad y de la participación, pretendido por la nueva articulación entre el principio de la comunidad y el del Estado, sólo es uno, y no el más evidente, de los posibles resultados de esas relaciones. Abundan las experiencias de promiscuidad antidemocrática entre el Estado y el tercer sector, en el que el autoritarismo centralizado del Estado se apoya en el autoritarismo descentralizado del tercer sector y cada uno de ellos usa al otro como excusa para rehuir responsabilidades ante sus respectivos constituyentes, los ciudadanos en el caso del Estado, los asociados o las comunidades en el caso del tercer sector.

Confiar a un tercer sector que aún no se ha democratizado en profundidad la tarea de democratizar el Estado o, incluso, el espacio público no estatal, no sería sino una invitación al fraude. De hecho, en muchos países, la democratización del tercer sector tendrá que surgir de un acto originario, ya que el sector, tal y como aquí se ha definido, no existe y no cabe esperar que surja de modo espontáneo. En estas situaciones, será el propio Estado el que deba promover la creación del tercer sector mediante políticas de diferenciación positiva respecto del sector privado capitalista. El perfil que adopten estas políticas indicará con claridad la naturaleza, democrática o clientelista, de los pactos políticos que se pretenden articular entre el principio de comunidad y el principio del Estado.

Por lo tanto, cabe concluir que el paralelo entre los valores que subyacen a estos dos principios –cooperación, solidaridad, participación, democracia

y prioridad de la distribución sobre la acumulación— no se erige en punto de partida sino en el resultado de una esforzada lucha política por la democracia; una lucha que sólo logrará tener éxito en la medida en que sepa denunciar los proyectos de fascismo social que subrepticamente se infiltran y esconden en su seno.

BIBLIOGRAFÍA

- Anheier, Helmut K., and Wolfgang Seibel (eds.) (1990). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin y New York: Walter de Gruyter.
- Bebbington, Anthony, and John Farrington (1993). "Governments, NGOs and Agricultural Development: Perspectives and Changing Inter-Organisational Relationships", *Journal of Development Studies* (2).
- Defourny, Jacques et José L. Monzon Campos, 1992: *Économie sociale, entre économie capitaliste et économie publique/The Third Sector, Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Bruselas: Ciriéc- De Boeck Université.
- Du Gay, Paul (1996). "Organizing Identity: Entrepreneurial Governance and Public Management", in: Stuart Hall y Paul du Gay (eds.). *Questions of Cultural Identity*. London and Thousand Oaks, Ca.: Sage.
- Fowler, A. (1991). "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations", *Development Policy Review* (9) 1.
- Gordon, C. (1991). "Governmental Rationality: an Introduction", in: G. Burchell, C. Gordon, and P. Miller (eds). *The Foucault Effect*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Hulme, David, and Michael Edwards (eds). (1997). *NGOs States and Donors: Too Close for Comfort?* New York: St. Martin's Press.
- Ndegwa, Stephen N. (1994). "Civil Society and Political Change in Africa: the case of nongovernmental organization in Kenia", *International Journal of Comparative Sociology*, 35, N° 1-2.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- Santos, Boaventura de Sousa (2001). "Derecho y democracia: la reforma global de la justicia", en: B. Santos y M. García (dirs).
- y Mauricio García (dirs.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes-Siglo del Hombre-Colciencias-Universidad Nacional-CES-ICANH.
- y César A. Rodríguez (2003). "Para ampliar el canon de la producción", en: B. Santos (org.). *Producir para vivir, los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- The World Bank (1997). *World Development Report, 1997: The State in a Changing World*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Thomas, Alan (1996). "NGO advocacy, Democracy and Polity Development: Some Examples Relating to Environmental Policies in Zimbabwe and Botswana", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 34, 1, March.

CAPÍTULO 8

Reinventar la democracia *

EL CONTRATO SOCIAL DE LA MODERNIDAD

El contrato social es el metarrelato sobre el que se asienta la moderna obligación política. Una obligación compleja y contradictoria en tanto establecida entre hombres libres, con el propósito, al menos en Rousseau, de maximizar, y no de minimizar, la libertad. El contrato social encierra, por lo tanto, una tensión dialéctica entre regulación social y emancipación social, tensión que se mantiene merced a la constante polarización entre voluntad individual y voluntad general, entre interés particular y bien común. El Estado-nación, el derecho y la educación cívica son los garantes del discurrir pacífico y democrático de esa polarización en el seno del ámbito social que ha venido a llamarse sociedad civil. El procedimiento lógico del que nace el carácter innovador de la sociedad radica, como es sabido, en la contraposición entre sociedad civil y estado de naturaleza o estado natural. De ahí que las conocidas diferencias entre las concepciones del contrato social de Hobbes, Locke y Rousseau tengan su reflejo en distintas concepciones del estado de naturaleza¹: cuanto más violento y anárquico sea éste, mayores serán los poderes atribuidos al Estado resultante del contrato social. Las diferencias entre Hobbes, por un lado, y Locke y Rousseau, por el otro, son, en este sentido, enormes. Comparten todos ellos, sin embargo, la idea de que el abandono del estado de naturaleza para constituir la sociedad civil y el Estado modernos representa una opción de carácter radical e irreversible. Según ellos, la modernidad es intrínsecamente problemática y rebosa de unas antinomias –entre la coerción y el consentimiento, la igualdad y la libertad, el soberano y el ciudadano o el

* Publicado en *Reinventar la democracia* (1999). Madrid: Sequitur.

¹ Para un análisis pormenorizado de las distintas concepciones del contrato social véase Santos, (1995, 63-71).

derecho natural y el civil– que sólo puede resolver con sus propios medios. No puede echar mano de recursos pre o antimodernos.

El contrato social se basa, como todo contrato, en unos criterios de inclusión a los que, por lógica, se corresponden unos criterios de exclusión. De entre estos últimos destacan tres. El primero se sigue del hecho de que el contrato social sólo incluye a los individuos y a sus asociaciones; la naturaleza queda excluida; todo aquello que procede o permanece fuera del contrato social se ve relegado a ese ámbito significativamente llamado “estado de naturaleza”. La única naturaleza relevante para el contrato social es la humana, aunque se trate, en definitiva, de domesticarla con las leyes del Estado y las normas de convivencia de la sociedad civil. Cualquier otra naturaleza constituye una amenaza o representa un recurso. El segundo criterio es el de la ciudadanía territorialmente fundada. Sólo los ciudadanos son parte del contrato social. Todos los demás –ya sean mujeres, extranjeros, inmigrantes, minorías (y a veces mayorías) étnicas– quedan excluidos; viven en el estado de naturaleza por mucho que puedan cohabitar con ciudadanos. El tercer y último criterio es el (de la) comercialización pública de los intereses. Sólo los intereses que pueden expresarse en la sociedad civil son objeto del contrato. La vida privada, los intereses personales propios de la intimidad y del espacio doméstico quedan, por lo tanto, excluidos del contrato.

El contrato social es la metáfora fundadora de la racionalidad social y política de la modernidad occidental. Sus criterios de inclusión/exclusión fundamentan la legitimidad de la contractualización de las interacciones económicas, políticas, sociales y culturales. El potencial abarcador de la contractualización tiene como contrapartida una separación radical entre incluidos y excluidos. Pero, aunque la contractualización se asienta sobre una lógica de inclusión/exclusión, su legitimidad deriva de la inexistencia de excluidos. De ahí que estos últimos sean declarados vivos en régimen de muerte civil. La lógica operativa del contrato social se encuentra, por lo tanto, en permanente tensión con su lógica de legitimación. Las inmensas posibilidades del contrato conviven con su inherente fragilidad. En cada momento o corte sincrónico, la contractualización es al mismo tiempo abarcadora y rígida; diacrónicamente, es el terreno de una lucha por la definición de los criterios y términos de la exclusión/inclusión, lucha cuyos resultados van modificando los términos del contrato. Los excluidos de un momento surgen en el siguiente como candidatos a la inclusión y, acaso, son incluidos en un momento ulterior. Pero, debido a la lógica operativa del contrato, los nuevos incluidos sólo lo serán en detrimento de nuevos o viejos excluidos. El progreso de la contractualización tiene algo de sisífico. La flecha del tiempo es aquí, como mucho, una espiral.

Las tensiones y antinomias de la contractualización social no se resuelven, en última instancia, por la vía contractual. Su gestión controlada de-

pende de tres presupuestos de carácter metacontractual: un régimen general de valores, un sistema común de medidas y un espacio-tiempo privilegiado. El *régimen general de valores* se asienta sobre las ideas del bien común y de la voluntad general en cuanto principios agregadores de interacciones y disposiciones sociales que permiten designar como “sociedad” las interacciones autónomas y contractuales entre sujetos libres e iguales.

El *sistema común de medidas* se basa en una concepción que convierte el espacio y el tiempo en unos criterios homogéneos, neutros y lineales con los que, a modo de mínimo común denominador, se definen las diferencias relevantes. La técnica de la perspectiva introducida por la pintura renacentista es la primera manifestación moderna de esta concepción. Igualmente importante fue, en este sentido, el perfeccionamiento de la técnica de las escalas y de las proyecciones en la cartografía moderna iniciada por Mercator. Con esta concepción se consigue, por un lado, distinguir la naturaleza de la sociedad y, por otro, establecer un término de comparación cuantitativo entre las interacciones sociales de carácter generalizado y diferenciable. Las diferencias cualitativas entre las interacciones o se ignoran o quedan reducidas a indicadores cuantitativos que dan aproximada cuenta de las mismas. El dinero y la mercancía son las concreciones más puras del sistema común de medidas: facilitan la medición y comparación del trabajo, del salario, de los riesgos y de los daños. Pero el sistema común de medidas va más allá del dinero y de las mercancías. La perspectiva y la escala, combinadas con el sistema general de valores, permiten, por ejemplo, evaluar la gravedad de los delitos y de las penas: a una determinada graduación de las escalas en la gravedad del delito corresponde una determinada graduación de las escalas en la privación de la libertad. La perspectiva y la escala aplicadas al principio de la soberanía popular permiten la democracia representativa: a un número x de habitantes corresponde un número y de representantes. El sistema común de medidas permite incluso, con las homogeneidades que crea, establecer correspondencias entre valores antinómicos. Así, por ejemplo, entre la libertad y la igualdad pueden definirse criterios de justicia social, de redistribución y de solidaridad. El presupuesto es que las medidas sean comunes y procedan por correspondencia y homogeneidad. De ahí que la única solidaridad posible sea la que se da entre iguales: su concreción más cabal está en la solidaridad entre trabajadores.

El *espacio-tiempo privilegiado* es el espacio-tiempo estatal nacional. En este espacio-tiempo se consigue la máxima agregación de intereses y se definen las escalas y perspectivas con las que se observan y miden las interacciones no estatales y no nacionales (de ahí, por ejemplo, que el gobierno municipal se denomine gobierno local). La economía alcanza su máximo nivel de agregación, integración y gestión en el espacio-tiempo

nacional y estatal que es también el ámbito en el que las familias organizan su vida y establecen el horizonte de sus expectativas, o de la falta de las mismas. La obligación política de los ciudadanos ante el Estado y de éste ante aquéllos se define dentro de ese espacio-tiempo que sirve también de escala a las organizaciones y a las luchas políticas, a la violencia legítima y a la promoción del bienestar general. Pero el espacio-tiempo nacional estatal no es sólo perspectiva y escala, también es un ritmo, una duración, una temporalidad; también es el espacio-tiempo de la deliberación, del proceso judicial y, en general, de la acción burocrática del Estado, cuya correspondencia más isomórfica está en el espacio-tiempo de la producción en masa.

Por último, el espacio-tiempo nacional y estatal es el espacio señalado de la cultura en cuanto conjunto de dispositivos identitarios que fijan un régimen de pertenencia y legitiman la normatividad que sirve de referencia a todas las relaciones sociales que se desenvuelven dentro del territorio nacional: desde el sistema educativo a la historia nacional, pasando por las ceremonias oficiales o los días festivos.

Estos principios reguladores son congruentes entre sí. Mientras que el régimen general de valores es el garante último de los horizontes de expectativas de los ciudadanos, el campo de percepción de ese horizonte y de sus convulsiones depende del sistema común de medidas. Perspectiva y escala son, entre otras cosas, dispositivos visuales que crean campos de visión y, por tanto, áreas de ocultación. La visibilidad de determinados riesgos, daños, desviaciones, debilidades tiene su reflejo en la identificación de determinadas causas, determinados enemigos y agresores. Unos y otros se gestionan de modo preferente y privilegiado con las formas de conflictividad, negociación y administración propias del espacio-tiempo nacional y estatal.

La idea del contrato social y sus principios reguladores constituye el fundamento ideológico y político de la contractualidad sobre la que se asientan la sociabilidad y la política de las sociedades modernas. Entre las características de esta organización contractualizada, destacan las siguientes. El contrato social pretende crear un paradigma sociopolítico que produzca de manera normal, constante y consistente cuatro bienes públicos: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva. Estos bienes públicos sólo se realizan conjuntamente: son, en última instancia, los distintos pero convergentes modos de realizar el bien común y la voluntad general. La consecución de estos bienes se proyectó históricamente a través de una vasta constelación de luchas sociales, entre las que destacan las luchas de clase –expresión de la fundamental divergencia de intereses generada por las relaciones sociales de producción capitalista–. Debido a esta divergencia y a las antinomias inherentes al contrato social (entre autonomía individual y justicia social, libertad e igual-

dad), las luchas por el bien común siempre fueron luchas por definiciones alternativas de ese bien; luchas que se fueron cristalizando con contractualizaciones parciales que modificaban los mínimos hasta entonces acordados y que se traducían en una materialidad de instituciones encargadas de asegurar el respeto a, y la continuidad de lo acordado.

De esta persecución contradictoria de los bienes públicos, con sus consiguientes contractualizaciones, resultaron tres grandes constelaciones institucionales, todas ellas asentadas en el espacio-tiempo nacional y estatal: la socialización de la economía, la politización del Estado y la nacionalización de la identidad. La *socialización de la economía* vino del progresivo reconocimiento de la lucha de clases como instrumento, no de superación, sino de transformación del capitalismo. La regulación de la jornada laboral y de las condiciones de trabajo y salariales, la creación de seguros sociales obligatorios y de la seguridad social, el reconocimiento del derecho de huelga, de los sindicatos, de la negociación o de la contratación colectivas son algunos de los hitos en el largo camino histórico de la socialización de la economía. Camino en el que se fue reconociendo que la economía capitalista no sólo estaba constituida por el capital, el mercado y los factores de producción sino que también participan de ella trabajadores, personas y clases con unas necesidades básicas, unos intereses legítimos y, en definitiva, con unos derechos ciudadanos. Los sindicatos desempeñaron en este proceso una función destacada: la de reducir la competencia entre trabajadores, principal causa de la sobreexplotación a la que estaban inicialmente sujetos.

La materialidad normativa e institucional resultante de la socialización de la economía quedó en manos de un Estado encargado de regular la economía, mediar en los conflictos y reprimir a los trabajadores, anulando incluso consensos represivos. Esta centralidad del Estado en la socialización de la economía influyó decididamente en la configuración de la segunda constelación: la *politización del Estado*, proceso asentado sobre el desarrollo de su capacidad reguladora.

En las sociedades capitalistas, el desarrollo de esta capacidad asumió principalmente dos formas: el Estado providencia o de bienestar en el centro del sistema mundial y el Estado desarrollista en la periferia y semi-periferia del sistema mundial. A medida que fue estatalizando la regulación, el Estado la convirtió en campo para la lucha política, razón por la cual acabó politizándose. Del mismo modo que la ciudadanía se configuró desde el trabajo, la democracia estuvo desde el principio ligada a la socialización de la economía. La tensión entre capitalismo y democracia es, en este sentido, constitutiva del Estado moderno, y la legitimidad de este Estado siempre estuvo vinculada al modo, más o menos equilibrado, en que resolvió esa tensión. El grado cero de legitimidad del Estado moderno es el fascismo: la completa rendición de la democracia ante las necesidades de acumu-

lación del capitalismo. Su grado máximo de legitimidad resulta de la conversión, siempre problemática, de la tensión entre democracia y capitalismo en un círculo virtuoso en el que cada uno prospera aparentemente en la medida en que ambos prosperan conjuntamente. En las sociedades capitalistas este grado máximo de legitimidad se alcanzó en los Estados de bienestar de Europa del norte y de Canadá.

Por último, la *nacionalización de la identidad cultural* es el proceso mediante el cual las cambiantes y parciales identidades de los distintos grupos sociales quedan territorializadas y temporalizadas dentro del espacio-tiempo nacional. La nacionalización de la identidad cultural refuerza los criterios de inclusión/exclusión que subyacen a la socialización de la economía y a la politización del Estado, confiriéndoles mayor vigencia histórica y mayor estabilidad.

Este amplio proceso de contractualización social, política y cultural, con sus criterios de inclusión/exclusión, tiene, sin embargo, dos límites. El primero es inherente a los mismos criterios: la inclusión siempre tiene como límite lo que excluye. La socialización de la economía se consiguió a costa de una doble des-socialización: la de la naturaleza y la de los grupos sociales que no consiguieron acceder a la ciudadanía a través del trabajo. Al ser una solidaridad entre iguales, la solidaridad entre trabajadores no alcanzó a los que quedaron fuera del círculo de la igualdad. De ahí que las organizaciones sindicales nunca se percataran, y en algunos casos siguen sin hacerlo, de que el lugar de trabajo y de producción es a menudo el escenario de delitos ecológicos o de graves discriminaciones sexuales y raciales. Por otro lado, la politización y la visibilidad pública del Estado tuvo como contrapartida la despolitización y privatización de toda la esfera no estatal: la democracia pudo desarrollarse en la medida en que su espacio quedó restringido al Estado y a la política que éste sintetizaba. Por último, la nacionalización de la identidad cultural se asentó sobre el etnocidio y el epistemicidio: todos aquellos conocimientos, universos simbólicos, tradiciones y memorias colectivas que diferían de los escogidos para ser incluidos y erigirse en nacionales fueron suprimidos, marginados o desnaturalizados, y con ellos los grupos sociales que los encarnaban.

El segundo límite se refiere a las desigualdades articuladas por el sistema mundial moderno. Los ámbitos y las formas de la contractualización de las interacciones sociales fueron distintos según fuera la posición de cada país en el sistema mundial: la contractualización fue más o menos inclusiva, estable, democrática y pormenorizada. En la periferia y semiperiferia, la contractualización tendió a ser más limitada y precaria que en el centro. El contrato siempre tuvo que convivir allí con el estatus; los compromisos no fueron sino momentos evanescentes a medio camino entre los precompromisos y los poscompromisos; la economía se socializó sólo en pequeñas

islas de inclusión situadas en medio de vastos archipiélagos de exclusión; la politización del Estado cedió a menudo ante la privatización del Estado y la patrimonialización de la dominación política; y la identidad cultural nacionalizó a menudo poco más que su propia caricatura. Incluso en los países centrales la contractualización varió notablemente: por ejemplo, entre los países con fuerte tradición contractualista, caso de Alemania o Suecia, y aquellos de tradición subcontractualista como el Reino Unido o los Estados Unidos.

LA CRISIS DEL CONTRATO SOCIAL

Con todas estas variaciones, el contrato social ha presidido, con sus criterios de inclusión y exclusión y sus principios metacontractuales, la organización de la vida social, económica, política y cultural de las sociedades modernas. Este paradigma social, político y cultural viene, sin embargo, atravesando desde hace más de una década una gran turbulencia que afecta ya no sólo sus dispositivos operativos sino sus presupuestos; una turbulencia tan profunda que parece estar apuntando a un cambio de época, a una transición paradigmática.

En lo que a los presupuestos se refiere, el régimen general de valores no parece poder resistir la creciente fragmentación de una sociedad dividida en múltiples *apartheids* y polarizada en torno a ejes económicos, sociales, políticos y culturales. En este contexto, no sólo pierde sentido la lucha por el bien común, también parece ir perdiéndolo la lucha por las definiciones alternativas de ese bien. La voluntad general parece haberse convertido en un enunciado absurdo. Algunos autores hablan incluso del fin de la sociedad. Lo cierto es que cabe decir que nos encontramos en un mundo posfoucaultiano (lo cual revela, retrospectivamente, lo muy organizado que era ese mundo anarquista de Foucault). Según él, son dos los grandes modos de ejercicio del poder que, de modo complejo, coexisten: el dominante poder disciplinario, basado en las ciencias, y el declinante poder jurídico, centrado en el Estado y el derecho. Hoy en día, estos poderes no sólo se encuentran fragmentados y desorganizados sino que coexisten con muchos otros poderes. El poder disciplinario resulta ser cada vez más un poder indisciplinario a medida que las ciencias van perdiendo seguridad epistemológica y se ven obligadas a dividir el campo del saber entre conocimientos rivales capaces de generar distintas formas de poder. Por otro lado, el Estado pierde centralidad y el derecho oficial se desorganiza al coexistir con un derecho no oficial dictado por múltiples legisladores fácticos que, gracias a su poder económico, acaban transformando lo fáctico en norma, disputándole al Estado el monopolio de la violencia y del derecho. La caótica proliferación de poderes dificulta la identificación de los enemigos y, en ocasiones, incluso la de las víctimas.

Los valores de la modernidad –libertad, igualdad, autonomía, subjetividad, justicia, solidaridad– y las antinomias entre ellos perviven pero están sometidos a una creciente sobrecarga simbólica: vienen a significar cosas cada vez más dispares para los distintos grupos y personas, al punto que el exceso de sentido paraliza la eficacia de estos valores y, por tanto, los neutraliza.

La turbulencia de nuestros días resulta especialmente patente en el sistema común de medidas. Si el tiempo y el espacio neutros, lineales y homogéneos desaparecieron hace ya tiempo de las ciencias, esa desaparición empieza ahora a hacerse notar en la vida cotidiana y en las relaciones sociales. En el capítulo 2 me referí a la turbulencia por la que atraviesan las escalas con las que hemos venido identificando los fenómenos, los conflictos y las reacciones. Como cada fenómeno es el producto de las escalas con las que lo observamos, la turbulencia en las escalas genera extrañamiento, desfamiliarización, sorpresa, perplejidad y ocultación: la violencia urbana es un ejemplo paradigmático de esta turbulencia en las escalas. Cuando un niño de la calle busca cobijo para pasar la noche y acaba, por ese motivo, asesinado por un policía o cuando una persona abordada por un mendigo se niega a dar limosna y, por ese motivo, es asesinada por el mendigo estamos ante una explosión imprevisible de la escala del conflicto: un fenómeno aparentemente trivial e inconsecuente se ve correspondido por otro dramático y de fatales consecuencias. Este cambio abrupto e imprevisible en la escala de los fenómenos se da hoy en día en los más variados ámbitos de la praxis social. Cabe decir, siguiendo a Prigogine (1979, 1980), que nuestras sociedades están atravesando un período de bifurcación, es decir, una situación de inestabilidad sistémica en el que un cambio mínimo puede producir, imprevisible y caóticamente, transformaciones cualitativas. La turbulencia de las escalas deshace las secuencias y los términos de comparación y, al hacerlo, reduce las alternativas, generando impotencia o induciendo a la pasividad.

La estabilidad de las escalas parece haber quedado limitada al mercado y al consumo, pero incluso aquí se han producido cambios radicales en el ritmo, así como explosiones parciales que obligan a modificar constantemente la perspectiva sobre los actos comerciales, las mercancías y los objetos, hasta el extremo en que la intersubjetividad se transmuta en interobjetividad (*interobjetualidad*). La constante transformación de la perspectiva se da igualmente en las tecnologías de la información y de la comunicación donde la turbulencia en las escalas es, de hecho, acto originario y condición de funcionamiento. La creciente interactividad de las tecnologías permite prescindir cada vez más de la de los usuarios de modo que, subrepticamente, la interactividad se va deslizando hacia la interpasividad.

Por último, el espacio-tiempo nacional y estatal está perdiendo su primacía ante la creciente competencia de los espacios-tiempo globales y locales y se está desestructurando ante los cambios en sus ritmos, duraciones y temporalidades. El espacio-tiempo nacional estatal se configura con ritmos y temporalidades distintos pero compatibles y articulables; la temporalidad electoral, la de la contratación colectiva, la temporalidad judicial, la de la seguridad social, la de la memoria histórica nacional, etc. La coherencia entre estas temporalidades confiere al espacio-tiempo nacional estatal su configuración específica. Pero esta coherencia resulta hoy en día cada vez más problemática en la medida en que varía el impacto que sobre las distintas temporalidades tienen los espacio-tiempo global y local.

Aumenta la importancia de determinados ritmos y temporalidades completamente incompatibles con la temporalidad estatal nacional en su conjunto. Merecen especial referencia dos fenómenos: el tiempo instantáneo del ciberespacio, por un lado, y el tiempo glacial de la degradación ecológica, de la cuestión indígena o de la biodiversidad, por otro. Ambas temporalidades chocan frontalmente con la temporalidad política y burocrática del Estado. El tiempo instantáneo de los mercados financieros hace inviable cualquier deliberación o regulación por parte del Estado. El freno a esta temporalidad instantánea sólo puede lograrse actuando desde la misma escala en que opera, la global, es decir, con una acción internacional. El tiempo glacial, por su parte, es demasiado lento para compatibilizarse adecuadamente con cualquiera de las temporalidades nacional-estatales. De hecho, las recientes aproximaciones entre los tiempos estatal y glacial se han traducido en poco más que en intentos por parte del primero de canibalizar y desnaturalizar al segundo. Basta recordar el trato que ha merecido en muchos países la cuestión indígena o, también, la reciente tendencia a aprobar leyes nacionales sobre la propiedad intelectual e industrial que inciden sobre la biodiversidad.

Como el espacio-tiempo nacional y estatal ha venido siendo el hegemónico ha conformado ya no sólo la acción del Estado sino las prácticas sociales en general de modo que también en estas últimas incide la presencia del tiempo instantáneo y del glacial. Al igual que ocurre con las turbulencias en las escalas, estos dos tiempos consiguen, por distintas vías, reducir las alternativas, generar impotencia y fomentar la pasividad. El tiempo instantáneo colapsa las secuencias en un presente infinito que trivializa las alternativas multiplicándolas tecnológicamente, fundiéndolas en variaciones de sí mismas. El tiempo glacial crea, a su vez, tal distancia entre las alternativas que éstas dejan de ser commensurables y contrastables y se ven condenadas a deambular por entre sistemas de referencias incommunicables entre sí. De ahí que resulte cada vez más difícil proyectar y optar entre modelos alternativos de desarrollo.

Pero donde las señales de crisis del paradigma resultan más patentes es en los dispositivos funcionales de la contractualización social. A primera vista, la actual situación, lejos de asemejarse a una crisis del contractualismo social, parece caracterizarse por la definitiva consagración del mismo. Nunca se ha hablado tanto de contractualización de las relaciones sociales, de las relaciones de trabajo o de las relaciones políticas entre el Estado y las organizaciones sociales. Pero lo cierto es que esta nueva contractualización poco tiene que ver con la idea moderna del contrato social. En primer lugar, se trata de una contractualización liberal individualista, basada en la idea del contrato de derecho civil celebrado entre individuos y no en la idea de contrato social como agregación colectiva de intereses sociales divergentes. El Estado, a diferencia de lo que ocurre con el contrato social, tiene respecto a estos contratos de derecho civil una intervención mínima: asegurar su cumplimiento durante su vigencia sin poder alterar las condiciones o los términos de lo acordado. En segundo lugar, la nueva contractualización no tiene, a diferencia del contrato social, estabilidad: puede ser denunciada en cualquier momento por cualquiera de las partes. Y no se trata de una opción de carácter radical sino más bien de una opción trivial. En tercer lugar, la contractualización liberal no reconoce el conflicto y la lucha como elementos estructurales del contrato. Al contrario, los sustituye por el asentimiento pasivo a unas condiciones supuestamente universales e insoslayables. Así, el llamado Consenso de Washington se configura como un contrato social entre los países capitalistas centrales que, sin embargo, se erige, para todas las otras sociedades nacionales, en un conjunto de condiciones ineludibles, que deben aceptarse acriticamente, salvo que se prefiera la implacable exclusión. Estas condiciones ineludibles de carácter global sustentan los contratos individuales de derecho civil.

Por todas estas razones, la nueva contractualización no es, en cuanto contractualización social, sino un falso contrato: la apariencia engañosa de un compromiso basado de hecho en unas condiciones impuestas sin discusión a la parte más débil, unas condiciones tan onerosas como ineludibles. Bajo la apariencia de contrato, la nueva contractualización propicia la renovada emergencia del estatus, es decir, de los principios premodernos de ordenación jerárquica por los cuales las relaciones sociales quedan condicionadas por la posición en la jerarquía social de las partes. No se trata, sin embargo, de un regreso al pasado. El estatus se asienta hoy en día en la enorme desigualdad de poder económico entre las partes del contrato individual: nace de la capacidad que esta desigualdad confiere a la parte más fuerte para imponer sin discusión las condiciones que le son más favorables. El estatus posmoderno es el contrato leonino.

La crisis de la contractualización moderna se manifiesta en el predominio estructural de los procesos de exclusión sobre los de inclusión. Estos últimos aún perviven, incluso bajo formas avanzadas que combinan virtuo-

samente los valores de la modernidad, pero se van confinando a unos grupos cada vez más restringidos que imponen a otros mucho más amplios formas abismales de exclusión. El predominio de los procesos de exclusión se presenta bajo dos formas en apariencia opuestas: el poscontractualismo y el precontractualismo. El poscontractualismo es el proceso mediante el cual grupos e intereses sociales hasta ahora incluidos en el contrato social quedan excluidos del mismo, sin perspectivas de poder regresar a su seno. Los derechos de ciudadanía, antes considerados inalienables, son confiscados. Sin estos derechos, el excluido deja de ser un ciudadano para convertirse en una suerte de siervo. El precontractualismo consiste, por su parte, en impedir el acceso a la ciudadanía a grupos sociales anteriormente considerados candidatos a la ciudadanía y que tenían expectativas fundadas de poder acceder a ella.

La diferencia estructural entre el poscontractualismo y el precontractualismo es clara. También son distintos los procesos políticos que uno y otro promueven, aunque suelen confundirse, tanto en el discurso político dominante como en las experiencias y percepciones personales de los grupos perjudicados. En lo que al discurso político se refiere, a menudo se presenta como poscontractualismo lo que no es sino precontractualismo. Se habla, por ejemplo, de pactos sociales y de compromisos adquiridos que ya no pueden seguir cumpliéndose cuando en realidad nunca fueron otra cosa que contratos-promesa o compromisos previos que nunca llegaron a confirmarse. Se pasa así del pre al poscontractualismo sin transitar por el contractualismo. Esto es lo que ha ocurrido en los casi-Estados de bienestar de muchos países semiperiféricos o de desarrollo intermedio. En lo que a las vivencias y percepciones de las personas y de los grupos sociales se refiere, suele ocurrir que, ante la súbita pérdida de una estabilidad mínima en sus expectativas, las personas adviertan que hasta entonces habían sido, en definitiva, ciudadanos sin haber tenido conciencia de, ni haber ejercido, los derechos de los que eran titulares. En este caso, el precontractualismo se vive subjetivamente como una experiencia poscontractualista.

Las exclusiones generadas por el pre y el poscontractualismo tienen un carácter radical e ineludible, hasta el extremo de que los que las padecen se ven de hecho excluidos de la sociedad civil y expulsados al estado de naturaleza, aunque sigan siendo formalmente ciudadanos. En nuestra sociedad posmoderna, el estado de naturaleza está en la ansiedad permanente respecto al presente y al futuro, en el inminente desgobierno de las expectativas, en el caos permanente en los actos más simples de la supervivencia o de la convivencia.

Tanto el poscontractualismo como el precontractualismo nacen de las profundas transformaciones por las que atraviesan los tres dispositivos operativos del contrato social antes referidos: la socialización de la econo-

mía, la politización del Estado y la nacionalización de la identidad cultural. Las transformaciones en cada uno de estos dispositivos son distintas pero todas, directa o indirectamente, vienen provocadas por lo que podemos denominar el consenso liberal, un consenso en el que convergen cuatro consensos básicos. Dado que me ocupé de estos consensos en el capítulo 6, ofrezco aquí sólo unos elementos necesarios para desarrollar mi tesis sobre la crisis actual del contrato social.

El primero es el *consenso económico neoliberal*, también conocido como *Consenso de Washington*. Este consenso se refiere a la organización de la economía global (con su sistema de producción, sus mercados de productos y servicios y sus mercados financieros) y promueve la liberalización de los mercados, la desregulación, la privatización, el minimalismo estatal, el control de la inflación, la primacía de las exportaciones, el recorte del gasto social, la reducción del déficit público y la concentración del poder mercantil en las grandes empresas multinacionales y del poder financiero en los grandes bancos transnacionales. Las grandes innovaciones institucionales del consenso económico neoliberal son las nuevas restricciones a la reglamentación estatal, el nuevo derecho internacional de propiedad para los inversores extranjeros y los creadores de intelectuales y la subordinación de los Estados a las agencias multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio).

El segundo consenso es el del *Estado débil*. Ligado al anterior tiene, sin embargo, mayor alcance al sobrepasar el ámbito económico, e incluso el social. Para este consenso, el Estado deja de ser el espejo de la sociedad civil para convertirse en su opuesto. La debilidad y desorganización de la sociedad civil se debe al excesivo poder de un Estado que, aunque formalmente democrático, es inherentemente opresor, ineficaz y predador por lo que su debilitamiento se erige en requisito ineludible del fortalecimiento de la sociedad civil. Como lo he subrayado a lo largo de este libro, este consenso se asienta, sin embargo, sobre el siguiente dilema: sólo el Estado puede producir su propia debilidad por lo que es necesario tener un Estado fuerte, capaz de producir eficientemente y de asegurar con coherencia, esa debilidad. El debilitamiento del Estado produce, por lo tanto, unos efectos perversos que cuestionan la viabilidad de las funciones del Estado débil: el Estado débil no puede controlar su debilidad.

El tercer consenso es el *consenso democrático liberal*, es decir, la promoción internacional de unas concepciones minimalistas de la democracia erigidas como condición que los Estados deben cumplir para acceder a los recursos financieros internacionales. Parte de la premisa de que la congruencia entre este consenso y los anteriores ha sido reconocida como causa originaria de la modernidad política. Pero lo cierto es que si la teoría democrática del siglo XIX intentó justificar tanto la soberanía del poder

estatal, en cuanto capacidad reguladora y coercitiva, como los límites del poder del Estado, el consenso democrático liberal descuida la soberanía del poder estatal, sobre todo en la periferia y semiperiferia del sistema mundial, y percibe las funciones reguladoras del Estado más como incapacidades que como capacidades.

Por último, el consenso liberal incluye, en consonancia con el modelo de desarrollo promovido por los tres anteriores consensos, el de la *primacía del derecho y de los tribunales*. Ese modelo confiere absoluta prioridad a la propiedad privada, a las relaciones mercantiles y a un sector privado cuya funcionalidad depende de transacciones seguras y previsibles protegidas contra los riesgos de incumplimientos unilaterales. Todo esto exige un nuevo marco jurídico y la atribución a los tribunales de una nueva función, mucho más relevante, como garantes del comercio jurídico e instancias para la resolución de litigios: el marco político de la contractualización social debe ir cediendo su sitio al marco jurídico y judicial de la contractualización individual. Es ésta una de las principales dimensiones de la actual judicialización de la política.

El consenso liberal en sus varias vertientes incide profundamente sobre los tres dispositivos operativos del contrato social. La incidencia más decisiva es la de la desocialización de la economía, su reducción a la instrumentalidad del mercado y de las transacciones: campo propicio al precontractualismo y al poscontractualismo. Como se ha dicho, el trabajo fue, en la contractualización social de la modernidad capitalista, la vía de acceso a la ciudadanía, ya fuera por la extensión a los trabajadores de los derechos civiles y políticos, o por la conquista de nuevos derechos propios, o tendencialmente propios, del colectivo de trabajadores, como el derecho al trabajo o los derechos económicos y sociales. La creciente erosión de estos derechos, combinada con el aumento del desempleo estructural, lleva a los trabajadores a transitar desde el estatuto de ciudadanía al de lumpenciudadanía. Para la gran mayoría de los trabajadores se trata de un tránsito, sin retorno, desde el contracturalismo al poscontractualismo.

Pero, como indiqué antes, el estatuto de ciudadanía del que partían estos trabajadores ya era precario y estrecho de modo que, en muchos casos, el paso es del pre al poscontractualismo; sólo la visión retrospectiva de las expectativas permite creer que se partía del contracturalismo. Por otro lado, en un contexto de mercados globales liberalizados, de generalizado control de la inflación, de contención del crecimiento económico² y de unas nuevas tecnologías que generan riqueza sin crear puestos de trabajo, el aumento del nivel de ocupación de un país sólo se consigue a costa de

² Como señala Jean-Paul Fitoussi (1997, 102-3), el afán, propio de los mercados financieros, de controlar la inflación impide la estabilización del crecimiento.

una reducción en el nivel de empleo de otro país: de ahí la creciente competencia internacional entre trabajadores. La reducción de la competencia entre trabajadores en el ámbito nacional constituyó en su día el gran logro del movimiento sindical. Pero quizá ese logro se ha convertido ahora en un obstáculo que impide a los sindicatos alcanzar mayor resolución en el control de la competencia internacional entre trabajadores. Este control exigiría, por un lado, la internacionalización del movimiento sindical y, por otro, la creación de autoridades políticas supranacionales capaces de imponer el cumplimiento de los nuevos contratos sociales de alcance global. En ausencia de ambos extremos, la competencia internacional entre trabajadores seguirá aumentando, y con ella la lógica de la exclusión que le pertenece. En muchos países, la mayoría de los trabajadores que se adentra por primera vez en el mercado de trabajo lo hace sin derechos: queda incluida siguiendo una lógica de la exclusión. La falta de expectativas respecto a una futura mejora de su situación impide a esos trabajadores considerarse candidatos a la ciudadanía. Muchos otros simplemente no consiguen entrar en el mercado de trabajo, en una imposibilidad que si es coyuntural y provisional para algunos puede ser estructural y permanente para otros. De una u otra forma, predomina así la lógica de la exclusión. Se trata de una situación precontractualista sin opciones de acercarse al contractualismo.

Ya sea por la vía del poscontractualismo o por la del precontractualismo, la intensificación de la lógica de la exclusión crea nuevos estados de naturaleza: la precariedad y la servidumbre generadas por la ansiedad permanente del trabajador asalariado respecto a la cantidad y continuidad del trabajo, la ansiedad de aquellos que no reúnen condiciones mínimas para encontrar trabajo, la ansiedad de los trabajadores autónomos respecto a la continuidad de un mercado que deben crear día tras día para asegurar sus rendimientos o la ansiedad del trabajador ilegal que carece de cualquier derecho social. Cuando el consenso neoliberal habla de estabilidad se refiere a la estabilidad de las expectativas de los mercados y de las inversiones, nunca a la de las expectativas de las personas. De hecho, la estabilidad de los primeros sólo se consigue a costa de la inestabilidad de las segundas.

Por todas estas razones, el trabajo sustenta cada vez menos la ciudadanía y ésta cada vez menos al trabajo. Al perder su estatuto político de producto y productor de ciudadanía, el trabajo, tanto si se tiene como cuando falta, se reduce a laboriosidad de la existencia. De ahí que el trabajo, aunque domine cada vez más las vidas de las personas, esté desapareciendo de las referencias éticas sobre las que se asientan la autonomía y la autoestima de los individuos.

En términos sociales, el efecto acumulado del pre y del poscontractualismo es el surgimiento de una clase de excluidos constituida por grupos sociales en movilidad descendente estructural (trabajadores no cualifica-

dos, desempleados, trabajadores inmigrantes, minorías étnicas) y por grupos sociales para los que el trabajo dejó de ser, o nunca fue, un horizonte realista (desempleados de larga duración, jóvenes con difícil inserción en el mercado laboral, minusválidos, masas de campesinos pobres de América Latina, África y Asia). Esta clase de excluidos –mayor o menor, según sea la posición, periférica o central, de cada sociedad en el sistema mundial– asume en los países centrales la forma del tercer mundo interior, el llamado tercio inferior de la sociedad de los dos tercios. Europa tiene 18 millones de desempleados, 52 millones de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza y un 10% de su población tiene alguna minusvalía física o mental que dificulta su integración social. En los Estados Unidos, William Julius Wilson ha propuesto la tesis de la *underclass* para referirse a los negros de los guetos urbanos afectados por el declive industrial y por la desertización económica de las *innercities* (Wilson 1987). Wilson define la *underclass* en función de seis características: residencia en espacios socialmente aislados de las otras clases, escasez de puestos de trabajo de larga duración, familias monoparentales encabezadas por mujeres, escasas calificación y formación profesionales, prolongados periodos de pobreza y de dependencia de la asistencia social y, por último, tendencia a involucrarse en actividades delictivas del tipo *street crime*. Esta clase aumentó significativamente entre los años setenta y ochenta y se rejuveneció trágicamente. La proporción de pobres menores de 18 años era en 1970 del 15%, en 1987 había subido al 20%, con un incremento especialmente dramático de la pobreza infantil. El carácter estructural de la exclusión y, por lo tanto, de los obstáculos a la inclusión a los que se enfrenta esta clase queda de manifiesto en el hecho de que, a pesar de que los negros estadounidenses han mejorado notablemente su nivel educativo, la mejora no les ha permitido optar a puestos de trabajo estables y de tiempo completo. Según Lash y Urry esto se debe, fundamentalmente, a tres razones: la caída del empleo industrial en el conjunto de la economía, la fuga del remanente de empleo desde los centros a las periferias de las ciudades y la redistribución del empleo entre distintos tipos de áreas metropolitanas (Lash y Urry 1996, 151).

Por lo que a la periferia y semiperiferia del sistema mundial se refiere, la clase de los excluidos abarca más de la mitad de la población de los países, y los factores de exclusión resultan aun más contundentes en su eficacia desocializadora.

El crecimiento estructural de la exclusión social, ya sea por la vía del precontractualismo o del poscontractualismo, y la consiguiente extensión de unos estados de naturaleza –que no dan cabida a las opciones de salida individuales o colectivas–, implican una crisis de tipo paradigmático, un cambio de época, que algunos autores han denominado desmodernización o contramodernización. Se trata, por lo tanto, de una situación de mucho riesgo. La cuestión que cabe plantearse es sí, a pesar de todo, contiene

oportunidades para sustituir virtuosamente el viejo contrato social de la modernidad por otro capaz de contrarrestar la proliferación de la lógica de la exclusión.

EL SURGIMIENTO DEL FASCISMO SOCIAL

Analicemos primero los *riesgos*. A mi entender, todos pueden resumirse en uno: el *surgimiento del fascismo social*. No se trata de un regreso al fascismo de los años treinta y cuarenta. No se trata, como entonces, de un régimen político sino de un régimen social y de civilización. El fascismo social no sacrifica la democracia ante las exigencias del capitalismo sino que la fomenta hasta el punto en que ya no resulta necesario, ni siquiera conveniente, sacrificarla para promover el capitalismo. Se trata, por lo tanto, de un fascismo pluralista y, por ello, de una nueva forma de fascismo. Las principales formas de la sociabilidad fascista son las siguientes:

La primera es el *fascismo del apartheid social*: la segregación social de los excluidos dentro de una cartografía urbana dividida en zonas salvajes y zonas civilizadas. Las primeras son las del estado de naturaleza hobbesiano, las segundas las del contrato social. Estas últimas viven bajo la amenaza constante de las zonas salvajes y para defenderse se transforman en castillos neofeudales, en estos enclaves fortificados que definen las nuevas formas de segregación urbana: urbanizaciones privadas, condominios cerrados, *gated communities*. La división entre zonas salvajes y civilizadas se está convirtiendo en un criterio general de sociabilidad, en un nuevo espacio-tiempo hegemónico que cruza todas las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que se reproduce en las acciones tanto estatales como no estatales.

La segunda forma es el *fascismo del Estado paralelo*. Me he referido en otro lugar al Estado paralelo para definir aquellas formas de la acción estatal que se caracterizan por su distanciamiento del derecho positivo³. Pero en tiempos de fascismo social el Estado paralelo adquiere una dimensión añadida: la de la doble vara en la medición de la acción; una para las zonas salvajes, otra para las civilizadas. En estas últimas, el Estado actúa democráticamente, como Estado protector, por ineficaz o sospechoso que pueda resultar; en las salvajes actúa de modo fascista, como Estado predador, sin ningún propósito, ni siquiera aparente, de respetar el derecho.

La tercera forma de fascismo social es el *fascismo paraestatal* resultante de la usurpación, por parte de poderosos actores sociales, de las prerro-

³ Esta forma de Estado se traduce en la no aplicación o aplicación selectiva de las leyes, en la no persecución de infracciones, en los recortes del gasto de funcionamiento de las instituciones, etc. Una política estatal que, en definitiva, se aleja de sus propias leyes e instituciones; unas instituciones que pasan a actuar autónomamente como micro-Estados con criterios propios en la aplicación de la ley dentro de sus esferas de competencia (Santos 1993, 31).

gativas estatales de la coerción y de la regulación social. Usurpación, a menudo completada con la connivencia del Estado, que o bien neutraliza o bien suplanta el control social producido por el Estado. El fascismo paraestatal tiene dos vertientes destacadas: el fascismo contractual y el fascismo territorial. El contractual se da, como se ha dicho, cuando la disparidad de poder entre las partes del contrato civil es tal que la parte débil, sin alternativa al contrato, acepta, por onerosas y despóticas que sean, las condiciones impuestas por la parte poderosa. El proyecto neoliberal de convertir el contrato de trabajo en un simple contrato de derecho civil genera una situación de fascismo contractual. Esta forma de fascismo suele seguirse también de los procesos de privatización de los servicios públicos, de la atención médica, de la seguridad social, la electricidad, etc. El contrato social que regía la producción de estos servicios públicos por el Estado de bienestar o el Estado desarrollista se ve reducido a un contrato individual de consumo de servicios privatizados. De este modo, aspectos decisivos en la producción de servicios salen del ámbito contractual para convertirse en elementos extracontractuales, es decir, surge un poder regulatorio no sometido al control democrático. La connivencia entre el Estado democrático y el fascismo paraestatal queda, en estos casos, especialmente patente. Con estas incidencias extracontractuales, el fascismo paraestatal ejerce funciones de regulación social anteriormente asumidas por un Estado que ahora, implícita o explícitamente, las subcontrata a agentes paraestatales. Esta cesión se realiza sin que medie la participación o el control de los ciudadanos, de ahí que el Estado se convierta en cómplice de la producción social de fascismo paraestatal.

La segunda vertiente del fascismo paraestatal es el *fascismo territorial*, es decir, cuando los actores sociales provistos de gran capital patrimonial sustraen al Estado el control del territorio en el que actúan o neutralizan ese control, cooptando u ocupando las instituciones estatales para ejercer la regulación social sobre los habitantes del territorio sin que éstos participen y en contra de sus intereses. Se trata de unos territorios coloniales privados situados casi siempre en Estados poscoloniales.

La cuarta forma de fascismo social es el *fascismo populista*. Consiste en la democratización de aquello que en la sociedad capitalista no puede ser democratizado (por ejemplo, la transparencia política de la relación entre representantes y representados o los consumos básicos). Se crean dispositivos de identificación inmediata con unas formas de consumo y unos estilos de vida que están fuera del alcance de la mayoría de la población. La eficacia simbólica de esta identificación reside en que convierte la interobjetualidad en espejismo de la representación democrática y la interpasividad en única fórmula de participación democrática.

La quinta forma de fascismo social es el *fascismo de la inseguridad*. Se trata de la manipulación discrecional de la inseguridad de las personas y de

los grupos sociales debilitados por la precariedad del trabajo o por accidentes y acontecimientos desestabilizadores. Estos accidentes y acontecimientos generan unos niveles de ansiedad y de incertidumbre respecto al presente y al futuro tan elevados que acaban rebajando el horizonte de expectativas y creando la disponibilidad a soportar grandes costos financieros para conseguir reducciones mínimas de los riesgos y de la inseguridad. En los dominios de este fascismo, el *lebensraum* de los nuevos *führers* es la intimidad de las personas y su ansiedad e inseguridad respecto a su presente y a su futuro. Este fascismo funciona poniendo en marcha dos tipos de ilusiones: ilusiones retrospectivas e ilusiones prospectivas. Este fenómeno resulta hoy en día especialmente visible en el ámbito de la privatización de las políticas sociales, de atención médica, de seguridad social, educativas y de la vivienda. Las ilusiones retrospectivas avivan la memoria de la inseguridad y de la ineficacia de los servicios estatales encargados de realizar esas políticas. Esto resulta sencillo en muchos países pero lo cierto es que la producción de esta ilusión sólo se consigue mediante viciadas comparaciones entre condiciones reales y criterios ideales de evaluación de esos servicios. Las ilusiones prospectivas intentan, por su parte, crear unos horizontes de seguridad supuestamente generados desde el sector privado y sobrevalorados por la ocultación de determinados riesgos, así como de las condiciones en que se presta la seguridad. Estas ilusiones prospectivas proliferan hoy en día sobre todo en los seguros médicos y en los fondos privados de pensiones.

La sexta forma es el *fascismo financiero*. Se trata quizás de la más virulenta de las sociabilidades fascistas, de ahí que merezca un análisis más detallado. Es el fascismo imperante en los mercados financieros de valores y divisas, en la especulación financiera, lo que se ha venido a llamar “economía de casino”. Esta forma de fascismo social es la más pluralista: los movimientos financieros son el resultado de las decisiones de unos inversores individuales e institucionales esparcidos por el mundo entero y que, de hecho, no comparten otra cosa que el deseo de rentabilizar sus activos. Es el fascismo más pluralista y, por ello, el más virulento, ya que su espacio-tiempo es el más refractario a cualquier intervención democrática. Resulta esclarecedora, en este sentido, la respuesta de un *broker* (agente de intermediación financiera) cuando se le preguntó qué era para él el largo plazo: “son los próximos diez minutos”. Este espacio-tiempo virtualmente instantáneo y global, combinado con el afán de lucro que lo impulsa, confiere un inmenso y prácticamente incontrolable poder discrecional al capital financiero: puede sacudir en pocos segundos la economía real o la estabilidad política de cualquier país. No olvidemos que de cada cien dólares que circulan cada día por el mundo sólo dos pertenecen a la economía real. Los mercados financieros son una de las zonas salvajes del sistema mundial, quizá la más salvaje. La discrecionalidad en el ejercicio del poder

financiero es absoluta y las consecuencias para sus víctimas –a veces pueblos enteros– pueden ser devastadoras.

La virulencia del fascismo financiero reside en que, al ser el más internacional de todos los fascismos sociales, está sirviendo de modelo y de criterio operacional para las nuevas instituciones de la regulación global. Unas instituciones cada vez más importantes, aunque poco conocidas por el público. Me referiré aquí a dos de ellas. En primer lugar, al Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI): un acuerdo en fase de negociación entre los países de la OCDE promovido sobre todo por los Estados Unidos y la Unión Europea. Se pretende que los países centrales lo aprueben primero para luego imponerlo a los periféricos y semiperiféricos. Según los términos de ese acuerdo, los países deberán conceder idéntico trato a los inversores extranjeros y a los nacionales, prohibiéndose tanto los obstáculos específicos a las inversiones extranjeras como los incentivos o subvenciones al capital nacional. Esto significa acabar con la idea de desarrollo nacional e intensificar la competencia internacional, ya no sólo entre trabajadores sino también entre países. Quedarían prohibidas tanto las medidas estatales destinadas a perseguir a las empresas multinacionales por prácticas comerciales ilegales, como las estrategias nacionales que pretendan restringir la fuga de capitales hacia zonas con menores costos laborales. El capital podría así hacer libre uso de la amenaza de fuga para deshacer la resistencia obrera y sindical.

El propósito del AMI de confiscar la deliberación democrática resulta especialmente evidente en dos instancias. En primer lugar, en el silencio con el que, durante un período, se negoció el acuerdo –los agentes involucrados cuidaron el secreto del acuerdo como si de un secreto nuclear se tratara–. En segundo lugar, los mecanismos que se están perfilando para imponer el respeto al acuerdo: cualquier empresa que tenga alguna objeción respecto a cualquier norma o ley de la ciudad o Estado en los que esté implementada podrá presentar una queja ante un panel internacional de la AMI, panel que podrá imponer la anulación de la norma en cuestión. Curiosamente, las ciudades y los Estados no gozarán del derecho recíproco a demandar a las empresas. El carácter fascista del AMI reside en que se configura como una Constitución para inversores: sólo protege sus intereses ignorando completamente la idea de que la inversión es una relación social por la que circulan otros muchos intereses sociales. El que fuera director general de la Organización Mundial de Comercio, Renato Ruggiero, calificó como sigue el alcance de las negociaciones: “Estamos escribiendo la constitución de una única economía global” (*The Nation*, enero 13/20, 1997, p. 6).

Una segunda forma de fascismo financiero –igualmente pluralista, global y secreto– es el que se sigue de las calificaciones otorgadas por las

empresas de *rating*, es decir, las empresas internacionalmente reconocidas para evaluar la situación financiera de los Estados y los riesgos y oportunidades que ofrecen a los inversores internacionales. Las calificaciones atribuidas –desde la AAA a la D– pueden determinar las condiciones en que un país accede al crédito internacional. Cuanto más alta sea la calificación, mejores serán las condiciones. Estas empresas tienen un poder extraordinario. Según Thomas Friedman, “el mundo de la posguerra fría tiene dos superpotencias, los Estados Unidos y la agencia Moody’s” –una de las seis agencias de *rating* adscritas a la Securities and Exchange Commission; las otras son: Standard and Poor’s, Fitch Investors Services, Duff and Phelps, Thomas Bank Watch, IBCA– y añade: “si los Estados Unidos pueden aniquilar a un enemigo usando su arsenal militar, la agencia de calificación financiera Moody’s puede estrangular financieramente un país, otorgándole una mala calificación” (Warde 1997, 10-11). De hecho, con los deudores públicos y privados enzarzados en una salvaje lucha mundial para atraer capitales, una mala calificación puede provocar, por la consiguiente desconfianza de los acreedores, el estrangulamiento financiero de un país. Por otro lado, los criterios usados por estas agencias son en gran medida arbitrarios, apuntalan las desigualdades en el sistema mundial y generan efectos perversos: el mero rumor de una inminente descalificación puede provocar una enorme convulsión en el mercado de valores del país afectado (así ocurrió en Argentina o Israel). De hecho, el poder discrecional de estas empresas es tanto mayor en la medida en que pueden atribuir calificaciones no solicitadas por los países.

Los agentes de este fascismo financiero, en sus varios ámbitos y formas, son unas empresas privadas cuyas acciones vienen legitimadas por las instituciones financieras internacionales y por los Estados hegemónicos. Se configura así un fenómeno híbrido, paraestatal y supraestatal, con un gran potencial destructivo: puede expulsar al estado natural de la exclusión a países enteros.

SOCIABILIDADES ALTERNATIVAS

Los riesgos subsiguientes a la erosión del contrato social son demasiado graves para permanecer cruzados de brazos. Deben encontrarse alternativas de sociabilidad que neutralicen y prevengan esos riesgos y desbrocen el camino a nuevas posibilidades democráticas. La tarea no es fácil: la desregulación social generada por la crisis del contrato social es tan profunda que desregula incluso la resistencia a los factores de crisis o la reivindicación emancipadora que habría de conferir sentido a la resistencia. Ya no resulta sencillo saber con claridad y convicción en nombre de qué y de quién resistir, incluso suponiendo que se conozca aquello contra lo que se resiste, lo que tampoco resulta fácil.

De ahí que deban definirse del modo más amplio posible los términos de una reivindicación cosmopolita capaz de romper el círculo vicioso del precontractualismo y del poscontractualismo. Esta reivindicación debe reclamar, en términos genéricos, la reconstrucción y reinención de un espacio-tiempo que permita y promueva la deliberación democrática. Empezaré identificando brevemente los principios que deben inspirar esa reinención para luego esbozar algunas propuestas puntuales.

El *primer principio* es que no basta con elaborar alternativas. El pensamiento moderno en torno a las alternativas ha demostrado ser extremadamente propenso a la inutilidad, ya sea por articular alternativas irrealistas que caen en descrédito por utópicas, ya sea porque las alternativas son realistas y, por ello, susceptibles de ser cooptadas por aquellos cuyos intereses podrían verse negativamente afectados por las mismas. Necesitamos por lo tanto un pensamiento alternativo sobre las alternativas. He propuesto en capítulos anteriores una epistemología que –a diferencia de la moderna cuya trayectoria parte de un punto de ignorancia, que denomino caos, para llegar a otro de saber, que denomino orden (conocimiento como regulación)– tenga por punto de ignorancia el colonialismo y como punto de llegada la solidaridad (conocimiento como emancipación).

El paso desde un conocimiento como regulación a un conocimiento como emancipación no es sólo de orden epistemológico, sino que implica un tránsito desde el conocimiento a la acción. De esta consideración extraigo el *segundo principio* director de la reinención de la deliberación democrática. Si las ciencias han venido esforzándose para distinguir la estructura de la acción, propongo que centremos nuestra atención en la distinción entre acción conformista y acción rebelde, esa acción que, siguiendo a Epicuro y Lucrecio, denomino *acción con clinamen*⁴. Si la acción conformista es la acción que reduce el realismo a lo existente, la idea de acción rebelde se inspira en el concepto de *clinamen* de Epicuro y Lucrecio. *Clinamen* es la capacidad de desvío atribuida por Epicuro a los átomos de Demócrito: un *quantum* inexplicable que perturba las relaciones de causa-efecto. El *clinamen* confiere a los átomos creatividad y movimiento espontáneo. El conocimiento como emancipación es un conocimiento que se traduce en *acciones con clinamen*.

En un periodo de escalas en turbulencia no basta con pensar la turbulencia de escalas, es necesario que el pensamiento que las piensa sea él mismo turbulento. La *acción con clinamen* es la acción turbulenta de un pensamiento en turbulencia. Debido a su carácter imprevisible y poco organizado, este pensamiento puede redistribuir socialmente la ansiedad y la inseguridad, creando así las condiciones para que la ansiedad de los excluidos se convierta en motivo de ansiedad de los incluidos hasta conseguir

⁴ Sobre el concepto de *acción con clinamen*, véase Santos (1998a).

hacer socialmente patente que la reducción de la ansiedad de unos no se consigue sin reducir la ansiedad de los otros. Si es cierto que cada sistema es tan fuerte como fuerte sea su elemento más débil, considero que en las condiciones actuales el elemento más débil del sistema de exclusión reside precisamente en su capacidad para imponer de un modo tan unilateral e impune la ansiedad y la inseguridad a grandes masas de la población. Cuando los Estados hegemónicos y las instituciones financieras multilaterales hablan de la ingobernabilidad como uno de los problemas más destacados de nuestras sociedades, están expresando, en definitiva, la ansiedad e inseguridad que les produce la posibilidad de que la ansiedad y la inseguridad sean redistribuidas por los excluidos entre los incluidos.

Por último, el *tercer principio*: puesto que el fascismo social se alimenta básicamente de la promoción de espacios-tiempo que impiden, trivializan o restringen los procesos de deliberación democrática, la exigencia cosmopolita debe tener como componente central la reinención de espacios-tiempo que promuevan la deliberación democrática. Estamos asistiendo, en todas las sociedades y culturas, no sólo a la compresión del espacio-tiempo sino a su segmentación. La división entre zonas salvajes y zonas civilizadas demuestra que la segmentación del espacio-tiempo es la condición previa a su compresión. Por otro lado, si la temporalidad de la modernidad logra combinar de modo complejo la flecha del tiempo con la espiral del tiempo, las recientes transformaciones del espacio-tiempo están desestructurando esa combinación. Si en las zonas civilizadas, donde se intensifica la inclusión de los incluidos, la flecha del tiempo se dispara impulsada por el vértigo de un progreso sin precedente, en las zonas salvajes de los excluidos sin esperanza la espiral del tiempo se comprime hasta transformarse en un tiempo circular en el que la supervivencia no tiene otro horizonte que el de sobrevivir a su siempre inminente quiebra.

Estos principios definen algunas de las dimensiones de la exigencia cosmopolita de reconstruir el espacio-tiempo de la deliberación democrática. El objetivo final es la construcción de un nuevo contrato social, muy distinto al de la modernidad. Debe ser un contrato mucho más inclusivo que abarque no ya sólo a los hombres y a los grupos sociales, sino también a la naturaleza. En segundo lugar, será un contrato más conflictivo porque la inclusión debe hacerse siguiendo criterios tanto de igualdad como de diferencia. En tercer lugar, aunque el objetivo final del contrato sea la reconstrucción del espacio-tiempo de la deliberación democrática, este contrato, a diferencia del contrato social moderno, no puede limitarse al espacio-tiempo nacional y estatal: debe incluir los espacios-tiempo local, regional y global. Por último, el nuevo contrato no se basa en una clara distinción entre Estado y sociedad civil, entre economía, política y cultura o entre público y privado; la deliberación democrática, en cuanto exigencia cosmopolita, no tiene sede ni forma institucional específicas.

Pero el nuevo contrato social debe ante todo neutralizar la lógica de la exclusión impuesta por el precontractualismo y el poscontractualismo en aquellos ámbitos en los que la manifestación de esa lógica resulta más virulenta. De esta primera fase me ocupo en lo que sigue, centrando mi atención en dos temas: el redescubrimiento democrático del trabajo y el Estado como novísimo movimiento social.

EL REDESCUBRIMIENTO DEMOCRÁTICO DEL TRABAJO

El redescubrimiento democrático del trabajo se erige en condición *sine qua non* de la reconstrucción de la economía como forma de sociabilidad democrática. La desocialización de la economía fue, como indiqué, el resultado de la reducción del trabajo a mero factor de producción, condición desde la que el trabajo difícilmente consigue sustentar la ciudadanía. De ahí la exigencia inaplazable de que la ciudadanía redescubra las potencialidades democráticas del trabajo. Como lo mencioné en el capítulo 5, a tal fin deben alcanzarse las siguientes condiciones: en primer lugar, *el trabajo debe repartirse democráticamente*. Este reparto tiene un doble sentido. Primero, visto que el trabajo humano no incide, como pensó la modernidad capitalista, sobre una naturaleza inerte sino que se confronta y compite permanentemente con el trabajo de la naturaleza –en una competencia desleal cuando el trabajo humano sólo se garantiza a costa de la destrucción del trabajo de la naturaleza–, el trabajo humano debe saber compartir la actividad creadora con el trabajo de la naturaleza.

El segundo reparto es el del mismo trabajo humano. La permanente revolución tecnológica en que nos encontramos crea riqueza sin crear empleo. Por lo tanto, debe redistribuirse, globalmente, el “*stock*” de trabajo disponible. No se trata de una tarea sencilla, porque si bien el trabajo, en cuanto factor de producción, está hoy en día globalizado, la relación salarial y el mercado de trabajo siguen segmentados y territorializados. Tres iniciativas me parecen urgentes en este ámbito, todas de alcance global aunque con distinta incidencia sobre la economía mundial. Por un lado, debe repartirse el trabajo mediante la reducción de la jornada laboral; una iniciativa cuyo éxito dependerá del grado de organización del movimiento obrero. Se trata, por lo tanto, de una iniciativa con más posibilidades de éxito en los países centrales y semiperiféricos. La segunda iniciativa se refiere al establecimiento de unas pautas mínimas en la relación salarial como condición previa a la libre circulación de los productos en el mercado mundial: fijar internacionalmente unos derechos laborales mínimos, una cláusula social incluida en los acuerdos internacionales de comercio. Esta iniciativa crearía un mínimo común denominador de congruencia entre ciudadanía y trabajo a nivel global. En las actuales condiciones pos Ronda Uruguay, esta iniciativa debería encauzarse a través de la Organización Mundial del Comercio.

Las resistencias son, sin embargo, enormes: ya sea por parte de las multinacionales o de los sindicatos de unos países periféricos y semiperiféricos que ven en esos criterios mínimos una nueva forma de proteccionismo en beneficio de los países centrales. Mientras no pueda acometerse una regulación global, deberán alcanzarse acuerdos regionales, incluso bilaterales, que establezcan redes de pautas laborales de las que dependan las preferencias comerciales. Para que estos acuerdos no generen un proteccionismo discriminatorio, la adopción de criterios mínimos debe completarse con otras dos iniciativas: la mencionada reducción de la jornada laboral y la flexibilización de las leyes inmigratorias con vistas a una progresiva desnacionalización de la ciudadanía. Esta última iniciativa, la tercera, debe facilitar un reparto más equitativo del trabajo a nivel mundial propiciando los flujos entre zonas salvajes y zonas civilizadas, tanto dentro de las sociedades nacionales como en el sistema mundial. Hoy en día, esos flujos se producen, en contra de lo que sostiene el nacionalismo xenófobo de los países centrales, predominantemente entre países periféricos para los que suponen una carga insoportable. Para reducir esta carga, y como exigencia cosmopolita de justicia social, deben facilitarse los flujos desde la periferia al centro. En respuesta al *apartheid* social al que el precontractualismo y el poscontractualismo condenan a los inmigrantes, hay que desnacionalizar la ciudadanía proporcionando a los inmigrantes unas condiciones que simultáneamente garanticen la igualdad y respeten la diferencia de modo que el reparto del trabajo se convierta en un reparto multicultural de la sociabilidad.

La segunda condición del redescubrimiento democrático del trabajo está en el *reconocimiento del polimorfismo del trabajo*. El puesto de trabajo estable de tiempo completo e indefinido fue el ideal que inspiró a todo el movimiento obrero desde el siglo XIX, aunque sólo llegó a existir en los países centrales y sólo durante el periodo del fordismo. Este tipo ideal está hoy en día cada vez más alejado de la realidad de las relaciones de trabajo ante la proliferación de las llamadas formas atípicas de trabajo y el fomento por el Estado de la flexibilización de la relación salarial. En este ámbito, la exigencia cosmopolita asume dos formas. Por un lado, el reconocimiento de los distintos tipos de trabajo sólo es democrático en la medida en que crea en cada uno de esos tipos un nivel mínimo de inclusión. Es decir, el polimorfismo del trabajo sólo es aceptable si el trabajo sigue siendo un criterio de inclusión. Se sabe, sin embargo, que el capital global ha usado las formas atípicas de trabajo como un recurso encubierto para convertir el trabajo en un criterio de exclusión. Esto ocurre cada vez que los trabajadores no consiguen superar con su salario el umbral de la pobreza. En estos casos el reconocimiento del polimorfismo del trabajo, lejos de constituirse en un ejercicio democrático, avala un acto de fascismo contractual. La segunda forma que debe asumir el reconocimiento democrático del trabajo

es la promoción de la formación profesional, sea cual sea el tipo de duración del trabajo. Sin una mejora en la formación profesional, la flexibilización de la relación salarial no será más que una forma de exclusión social a través del trabajo.

La tercera condición del redescubrimiento democrático del trabajo está en la *separación entre el trabajo productivo y la economía real, por un lado, y el capitalismo financiero o economía de casino, por otro*. He calificado antes al fascismo financiero como una de las formas más virulentas del fascismo social. Su potencial destructivo debe quedar limitado por una regulación internacional que le imponga un espacio-tiempo que permita deliberar democráticamente sobre las condiciones que eviten a los países periféricos y semiperiféricos entrar en una desenfrenada competencia internacional por los capitales y el crédito, y convertirse por ello en agentes de la competencia internacional entre trabajadores. Esta regulación del capital financiero es tan difícil como urgente. Entre las medidas más urgentes destaco las siguientes.

En primer lugar, la adopción de la tasa Tobin: el impuesto global, propuesto por el Premio Nobel de Economía James Tobin, que, con una tasa del 0.5%, grave todas las transacciones en los mercados de divisas. Difundida en 1972 en el contexto que provocó el colapso del sistema de Bretton Woods, esta idea fue calificada entonces de idealista o irrealista. Sin embargo, la propuesta ha ido sumando –como otras semejantes– seguidores ante la creciente inestabilidad de los mercados financieros y el potencial destructivo y desestabilizador que para las economías y las sociedades nacionales representan tanto el crecimiento exponencial de las transacciones como la especulación contra las monedas. Si a principios de los años setenta las transacciones diarias en los mercados de cambio alcanzaban 18 millones de dólares, hoy en día superan 1 trillón 500 millones de dólares. Un mercado de estas dimensiones se encuentra completamente a merced de la especulación y de la desestabilización. Basta recordar la jugada que en 1992 le permitió a George Soros⁵ ganar un millón de dólares en un solo día

⁵ George Soros, destacado especulador financiero, no deja de ser un personaje paradójico. Al tiempo que sus actividades pueden poner en jaque la economía de un país, también distribuye ayuda a través de su fundación (360 millones de dólares en 1996 para proyectos en los países del Este) o publica artículos en los que afirma, por ejemplo: “Aunque he amasado una fortuna en los mercados financieros, temo que la intensificación del *capitalismo laissez-faire* y la difusión de los valores de mercado a todas las áreas de la vida esté poniendo en peligro nuestra sociedad abierta y democrática. El principal enemigo de la sociedad abierta ya no es, a mi entender, el comunismo sino la amenaza capitalista” (1997). Recientemente publicó un artículo en el que aboga por una sociedad global y abierta que reúna las siguientes características: 1) fortalecimiento de las instituciones existentes y creación de nuevas instituciones internacionales que regulen los mercados financieros y reduzcan la asimetría entre centro y periferia; 2) incremento de la cooperación internacional en la fiscalidad sobre los capitales; 3) creación de instituciones internacionales para la protección eficaz de los derechos individuales, de los derechos humanos y del medio ambiente, y la promoción de la justicia social y de la paz; 4) establecimiento de

especulando contra la libra esterlina; su acción provocó la devaluación de la libra y la consiguiente disolución del sistema europeo de tipos de cambio fijos. La tasa Tobin pretende, en definitiva, desacelerar el espacio-tiempo de las transacciones de cambio sometiéndolo marginalmente a un espacio-tiempo estatal desde el que los Estados puedan recobrar un margen de regulación macroeconómica y defenderse de las especulaciones dirigidas contra sus monedas. Se trata, en la conocida metáfora de Tobin, de echar algo de arena en los engrasados mecanismos del mercado financiero global (Tobin 1982: 493). Según Tobin, los ingresos generados por esa tasa, recaudados por los Estados, se destinarían a un fondo único –que podrían controlar o el Banco Mundial o el FMI– desde donde serían redistribuidos. El 85% de lo recaudado iría a los países centrales –para que lo destinen a los organismos dedicados a las operaciones de paz, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, etc.– y el 15% restante a los países en desarrollo para que lo usen en beneficio propio.

Aunque la propuesta busque ante todo controlar los mercados, el eventual destino de los ingresos generados por esa tasa ha pasado a ser objeto de creciente atención y debate. Ocurre que, incluso con una tasa muy baja, el potencial recaudador es enorme: una tasa de tan sólo 0.1% sobre el volumen actual de las transacciones de cambio generaría una suma de 250 billones de dólares, es decir 25 veces los gastos de todo el sistema de las Naciones Unidas en 1995.

Una segunda medida que “civilice” los mercados financieros debe ser la condonación de la deuda externa de los 50 países más pobres. Una medida especialmente urgente en África, donde sólo el pago del servicio de la deuda supone una devastadora sangría sobre los escasos recursos de los países más pobres que, a menudo, se ven obligados a contraer nuevos préstamos para saldar los antiguos. Sin aliviar un poco la pobreza no puede redescubrirse la capacidad inclusiva del trabajo. Lo cierto y paradójico es, sin embargo, que desde 1993 las transferencias en concepto de pago por la deuda de los países en desarrollo hacia los países del G7 superan las transferencias de estos hacia aquellos. Los Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá ya se encontraban en esta situación en 1988; en 1994, sólo Japón e Italia registraron una transferencia líquida positiva. La deuda de los países pobres ha acelerado el agotamiento de los recursos naturales, la desinversión de programas sociales y de desarrollo económico (infraestructuras, formación del capital humano, compra de tecnología, etc.), al destinarse todos los recursos financieros al pago del capital y de los intereses de la deuda y a la reducción de la inversión, tanto interna como externa.

pautas internacionales para contener la corrupción, reforzar las prácticas laborales justas y proteger los derechos humanos; 5) creación de una red de alianzas para la promoción de la paz, la libertad y la democracia (Soros 1998).

El reconocimiento de que existe una “crisis de la deuda” y, sobre todo, de que esa crisis también se extiende a la deuda pendiente ante las organizaciones multilaterales, parece haber calado finalmente en instituciones como el Banco Mundial y el FMI. Estas organizaciones elaboraron en 1996 una propuesta de reducción de la deuda de los países pobres más endeudados (Highly Indebted Poor Countries, HIPC, Initiative). Sin embargo, la propuesta ha merecido duras críticas de las ONG; subestima el problema al excluir a numerosos países; plantea un calendario demasiado largo (seis años); los montantes de la reducción son insuficientes; condiciona la reducción a la adopción por los países afectados de medidas de ajuste estructural de cuya eficacia duda incluso el Banco Mundial; hace recaer en exceso el peso de la propuesta en los países acreedores e insuficientemente sobre las organizaciones multilaterales (el FMI no aportaría fondos); por último, el FMI podría aprovecharla para consolidar su posición acreedora, aumentando incluso el monto de la deuda de estos países con la institución⁶.

Por último, la cuarta condición del redescubrimiento democrático del trabajo está en la *reinención del movimiento sindical*. A pesar de las aspiraciones del movimiento obrero del siglo XIX, fueron los capitalistas del mundo entero quienes se unieron, no los trabajadores. De hecho, a medida que el capital se fue globalizando, el proletariado se localizó y segmentó. El movimiento sindical deberá reestructurarse profundamente para poder actuar en los ámbitos local y transnacional, y hacerlo al menos con la misma eficacia con la que en el pasado supo actuar en el ámbito nacional. Desde la potenciación de los comités de empresa y de las delegaciones sindicales hasta la transnacionalización del movimiento sindical, el proceso de destrucción y reconstrucción institucional se antoja necesario y urgente.

El movimiento sindical debe asimismo revalorizar y reinventar la tradición de solidaridad y reconstruir sus políticas de antagonismo social. Debe diseñar un nuevo abanico, más amplio y audaz, de solidaridad que responda a las nuevas condiciones de exclusión social y a las nuevas formas de opresión en las relaciones *dentro* de la producción, ampliando de este modo el ámbito convencional de las reivindicaciones sindicales, es decir, las relaciones de producción. Por otro lado, deben reconstruirse las políticas de antagonismo social para asumir una nueva función en la sociedad: un sindicalismo más político, menos sectorial y más solidario; un sindicalismo con un proyecto integral de alternativa de civilización, en el que todo esté relacionado: trabajo y medio ambiente, trabajo y sistema educativo, trabajo y feminismo, trabajo y necesidades sociales y culturales de orden colectivo, trabajo y Estado de bienestar, trabajo y tercera edad, etc. En suma, su acción reivindicativa debe considerar todo aquello que afecte la vida de los trabajadores y de los ciudadanos en general.

⁶ Para un análisis de este programa, véanse Bökkernik (1996) y Van Hees (1996).

El sindicalismo fue en el pasado un movimiento antes que una institución, ahora es más una institución que un movimiento. En el periodo de reconstitución institucional en ciernes, el sindicalismo podría quedar desahuciado si no consigue reforzarse como movimiento. La concertación social debe ser, en este sentido, un escenario de discusión y de lucha por la calidad y la dignidad de la vida.

EL ESTADO COMO NOVÍSIMO MOVIMIENTO SOCIAL

El segundo gran momento de la exigencia cosmopolita de un nuevo contrato social está en la transformación del Estado nacional en un “novísimo movimiento social” al que me referí brevemente en el capítulo anterior. Esta expresión puede causar extrañeza. Pretendo con la misma señalar que el proceso de descentralización –al que, debido ante todo al declive de su poder regulador, está sometido el Estado nacional– convierte en obsoletas las teorías del Estado hasta ahora imperantes, tanto las de raigambre liberal como las de origen marxista. La despolitización del Estado y la desestatalización de la regulación social inducidas por la erosión del contrato social indican que bajo la denominación de “Estado” está emergiendo una nueva forma de organización política más amplia que el Estado: un conjunto híbrido de flujos, organizaciones y redes donde se combinan y solapan elementos estatales y no estatales, nacionales y globales. El Estado es el articulador de este conjunto.

La relativa miniaturización o municipalización del Estado dentro de esta nueva organización política ha venido interpretándose como un fenómeno de erosión de la soberanía y de las capacidades normativas del Estado. Pero lo que de hecho está ocurriendo es una transformación de la soberanía y de la regulación: estas pasan a ejercerse en red dentro de un ámbito político mucho más amplio y conflictivo donde los bienes públicos hasta ahora producidos por el Estado (legitimidad, bienestar económico y social, seguridad e identidad cultural) son objeto de luchas y negociaciones permanentes que el Estado coordina desde distintos niveles de superordenamiento. Esta nueva organización política, este conjunto heterogéneo de organizaciones y flujos, no tiene centro: la coordinación del Estado funciona como imaginación del centro.

Esto significa que la mencionada despolitización del Estado sólo se da en el marco de la forma tradicional del Estado. En la nueva organización política, el Estado se encuentra, por el contrario, en el punto de partida de su repolitización como elemento de coordinación. En este nuevo marco, el Estado es ante todo una relación política parcial y fracturada, abierta a la competencia entre los agentes de la subcontratación política y por la que transitan concepciones alternativas del bien común y de los bienes públicos. Antes que una materialidad institucional y burocrática, el Estado está

llamado a ser el terreno de una lucha política mucho menos codificada y reglada que la lucha política convencional. Y es en este nuevo marco donde las distintas formas de fascismo social buscan articulaciones para amplificar y consolidar sus regulaciones despóticas, convirtiendo al Estado en componente de su espacio privado. Y será también en este marco donde las fuerzas democráticas deberán luchar por la democracia redistributiva y convertir al Estado en componente del espacio público no estatal. Esta última transformación del Estado es la que denomino *Estado como novísimo movimiento social*.

Las principales características de esta transformación son las siguientes: compete al Estado, en esta emergente organización política, coordinar los distintos intereses, flujos y organizaciones nacidos de la desestatalización de la regulación social. La lucha democrática se convierte así, ante todo, en una lucha por la democratización de las funciones de coordinación. Si en el pasado se buscó democratizar el monopolio regulador del Estado, ahora se debe, ante todo, democratizar la desaparición de ese monopolio. Esta lucha tiene varias facetas. Las funciones de coordinación deben tratar sobre todo con intereses divergentes e incluso contradictorios. Si el Estado moderno asumió como propia y, por tanto, como interés general una determinada versión o composición de esos intereses, ahora el Estado se limita a coordinar los distintos intereses, unos intereses que no son sólo nacionales sino también globales o transnacionales. Esto significa que, en contra de lo que pueda parecer, el Estado está más directamente comprometido con los criterios de redistribución y por tanto con los criterios de inclusión y exclusión. De ahí que la tensión entre democracia y capitalismo, de urgente reconstrucción, sólo pueda reconstruirse si la democracia se concibe como democracia redistributiva.

En un espacio público en el que el Estado convive con intereses y organizaciones no estatales cuyas actuaciones coordina, la democracia redistributiva no puede quedar confinada dentro de una democracia representativa concebida para la acción política en el marco del Estado. De hecho, aquí radica la causa de la misteriosa desaparición de la tensión entre democracia y capitalismo en nuestros días: con la nueva constelación política, la democracia representativa perdió las escasas capacidades distributivas que pudo llegar a tener. En las actuales condiciones, la democracia redistributiva debe ser una democracia participativa y la participación democrática debe incidir tanto en la acción de coordinación del Estado como en la actuación de los agentes privados (empresas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales) cuyos intereses y prestaciones coordina el Estado. En otras palabras: no tiene sentido democratizar el Estado si no se democratiza la esfera no estatal. Sólo la convergencia entre estos dos procesos de democratización permite reconstruir el espacio público de la deliberación democrática.

Ya se conocen distintas experiencias de redistribución democrática de los recursos a través de mecanismos de democracia participativa o de combinaciones de democracia participativa y democracia representativa. En Brasil, por ejemplo, destacan las experiencias de *elaboración participativa de los presupuestos* en los municipios gestionados por el Partido de los Trabajadores –especialmente exitosas en Porto Alegre–⁷. Aunque estas experiencias sean de ámbito local nada indica que la elaboración participativa del presupuesto no pueda adoptarse por los gobiernos estatales o incluso en la Unión Europea. De hecho, resulta imperioso extender esta experiencia si se pretende erradicar la privatización patrimonialista del Estado.

La limitación de este tipo de experiencias está en que sólo tratan del uso de los recursos estatales, no de su obtención. A mi entender, la lógica participativa de la democracia redistributiva debería abarcar esta última cuestión, es decir, el sistema fiscal. Aquí, la democracia redistributiva debe significar solidaridad fiscal. La solidaridad fiscal del Estado moderno es, cuando existe, abstracta y, en el marco de la nueva organización política y de la miniaturización del Estado, esa solidaridad se hace aun más abstracta hasta resultar ininteligible al común de los ciudadanos. De ahí las *tax revolts* (protestas ciudadanas contra los impuestos) de los últimos años y el que muchas de ellas no hayan sido activas sino pasivas: recurrieron a la evasión fiscal. Propongo una modificación radical de la lógica del sistema fiscal para adecuarlo a las nuevas condiciones de la dominación política. Se trata de lo que llamo la *fiscalidad participativa*. Cuando al Estado le compete desempeñar, respecto del bienestar, funciones de coordinación antes que de producción directa, el control de la relación entre recursos obtenidos y uso de los mismos resulta prácticamente imposible con los mecanismos de la democracia representativa. De ahí la necesidad de añadir a la democracia representativa elementos de democracia participativa. El incremento relativo de la pasividad del Estado resultante de la pérdida de su monopolio regulador debe compensarse intensificando la ciudadanía activa; a menos que querramos ver cómo los fascismos sociales invaden y colonizan esa pasividad.

La fiscalidad participativa permite recuperar la “capacidad extractiva” del Estado y ligarla a la realización de unos objetivos sociales colectivamente definidos. Fijados los niveles generales de tributación, fijados –a nivel nacional mediante mecanismos que combinen democracia representativa y participativa– los objetivos financiados por el gasto público, los ciudadanos y las familias deben poder decidir, mediante referendo, para qué y en qué proporción deben gastarse sus impuestos. Mientras que algunos ciudadanos prefieren que sus impuestos se destinen preferentemente

⁷ Sobre la experiencia de Porto Alegre, véanse Santos (2003), Fedozzi (1997) y Oliveira *et al.* (1995).

a la atención médica, otros darán prioridad a la educación, otros a la seguridad social, etc. Aquellos ciudadanos cuyos impuestos se deduzcan en la fuente –caso, en muchos países, de los asalariados– deben poder indicar, en las sumas deducidas, sus preferencias entre los distintos sectores de actuación, así como el peso relativo de cada inversión social.

Tanto el presupuesto como la fiscalidad participativa son piezas fundamentales de la nueva democracia redistributiva. Su lógica política responde a la creación de un espacio público no estatal del que el Estado es el elemento determinante de articulación y coordinación. La creación de este espacio público es, en las actuales condiciones, la única alternativa democrática ante la proliferación de esos espacios privados avalados por una acción estatal que favorece los fascismos sociales. La nueva lucha democrática es, en cuanto lucha por la democracia redistributiva, una lucha antifascista aunque se desenvuelva en un ámbito formalmente democrático. No obstante, este ámbito democrático, aunque formal, dispone de la materialidad de las formas, de ahí que la lucha antifascista de nuestros días no tenga que asumir las formas que asumió en el pasado la lucha democrática contra el fascismo de Estado. Pero tampoco puede limitarse a las formas de lucha democrática consagradas por el Estado democrático surgido de los escombros del viejo fascismo. Nos encontramos, por lo tanto, ante la necesidad de crear nuevas constelaciones de lucha democrática que multipliquen y ahonden las deliberaciones democráticas sobre los aspectos cada vez más diferenciados de la sociabilidad. En este contexto, adquiere sentido la definición que, en otro lugar, he hecho del socialismo como democracia sin fin (Santos 1995).

La democracia redistributiva debe ser el primer empeño en la conversión del Estado en novísimo movimiento social. Otro empeño es el que denomino *Estado experimental*. Cuando la función de regulación social del Estado atraviesa grandes mutaciones, la rígida materialidad institucional del Estado se verá progresivamente sometida a grandes vibraciones que la desestructurarán, desnaturalizarán y convertirán en terreno propicio para los efectos perversos. Además, esa materialidad se inserta en un espacio-tiempo nacional estatal que, como se ha dicho, sufre el impacto cruzado de los espacios-tiempo locales y globales, instantáneos y glaciales. Ante esta situación resulta cada vez más evidente que la institucionalización del Estado-articulador aún está por inventar. De hecho, aún es pronto para saber si esa institucionalidad se plasmará en organizaciones o, por el contrario, en redes y flujos o incluso en dispositivos híbridos, flexibles y reprogramables. Sin embargo, no cabe duda de que las luchas democráticas de los próximos años serán fundamentalmente luchas por esquemas institucionales alternativos.

Como las épocas de transición paradigmática se caracterizan por la coexistencia de las soluciones del viejo paradigma con las del nuevo (y éstas

suelen ser tan contradictorias entre sí como pueden serlo respecto de las del viejo paradigma), creo que esta misma circunstancia debe convertirse en un principio rector de la creación institucional. Adoptar en esta fase decisiones institucionales irreversibles resultaría imprudente. El Estado debería convertirse en un terreno de experimentación institucional en el que coexistan y compitan por un tiempo distintas soluciones institucionales a modo de experiencias piloto sometidas al seguimiento permanente de los colectivos ciudadanos como paso previo a la evaluación comparada de las prestaciones de cada una de ellas. La prestación de bienes públicos, sobre todo en el ámbito social, podría de este modo realizarse bajo distintas formas y la opción entre las mismas, de tener que hacerse, sólo debería producirse una vez analizadas por parte de los ciudadanos la eficacia y la calidad democrática de cada alternativa.

Este nuevo Estado democrático debería basarse en dos principios de experimentación política. Primero: el Estado sólo es genuinamente experimental cuando las soluciones institucionales gozan de auténticas condiciones para desarrollarse conforme a su propia lógica. Es decir, el Estado experimental será democrático en la medida en que dé igualdad de oportunidades a las distintas propuestas de institucionalidad democrática. Sólo así puede la lucha democrática convertirse en una lucha entre alternativas democráticas; sólo así puede lucharse democráticamente contra el dogmatismo democrático. Esta experimentación institucional dentro del ámbito de la democracia generará inevitablemente inestabilidad e incoherencia en la acción estatal. Por otro lado, al amparo de esta fragmentación estatal, podrían producirse subrepticamente nuevas exclusiones. Se trata de un riesgo importante, tanto más cuanto en esta nueva organización política sigue siendo competencia del Estado democrático estabilizar mínimamente las expectativas de los ciudadanos y crear pautas mínimas de seguridad y de inclusión que reduzcan la ansiedad de modo que permitan el ejercicio activo de la ciudadanía.

El Estado experimental debe, por lo tanto, asegurar no sólo la igualdad de oportunidades entre los distintos proyectos de institucionalidad democrática, sino –y éste es el segundo principio de la experimentación política– unas pautas mínimas de inclusión que hagan posible una ciudadanía activa capaz de controlar, acompañar y evaluar la valía de los distintos proyectos. Estas pautas son necesarias para hacer de la inestabilidad institucional un ámbito de deliberación democrática. El nuevo Estado de bienestar debe ser un Estado experimental y en la experimentación continua con una activa participación de los ciudadanos estará la sostenibilidad del bienestar.

El ámbito de las luchas democráticas se plantea, por lo tanto, en esta fase, dentro de un vasto y decisivo espacio. Sólo en este espacio encontrarán respuesta la fuerza y la extensión de los fascismos que nos amenazan.

El Estado como novísimo movimiento social es un Estado articulador que, aunque haya perdido el monopolio de la gobernación, conserva el monopolio de la metagobernación, es decir, de la articulación en el interior de la nueva organización política. La experimentación externa del Estado, en las nuevas funciones de articulación societal, debe completarse, como vimos, con una experimentación interna, en su esquema institucional, que asegure la eficacia democrática de la articulación. Se trata, por todo ello, de un espacio político turbulento e inestable en el que los fascismos sociales pueden instalarse con facilidad capitalizando las inseguridades y ansiedades inevitablemente generadas por esas inestabilidades. De ahí que el campo de la democracia participativa sea potencialmente vastísimo debiendo ejercerse tanto en el interior del Estado, como en las funciones de articulación del Estado o en las organizaciones no estatales que tienen subcontratada la regulación social. En el contexto del Estado como novísimo movimiento social, la democratización del Estado pasa por la democratización social y, viceversa, la democratización social por la democratización del Estado.

Pero las luchas democráticas no pueden, como se desprende de lo dicho, agotarse en el espacio-tiempo nacional. Muchas de las propuestas planteadas aquí a favor del redescubrimiento democrático del trabajo exigen una coordinación internacional, una colaboración entre los Estados para reducir la competencia internacional a la que se libran y con ello la competencia internacional entre los trabajadores de sus países. Visto que el fascismo social intenta reducir el Estado a un mecanismo que interiorice en el espacio-tiempo nacional los imperativos hegemónicos del capital global, compete a la democracia redistributiva convertir el Estado nacional en elemento de una red internacional que disminuya o neutralice el impacto destructivo y excluyente de esos imperativos y que, en la medida de lo posible, invierta el sentido de los mismos en beneficio de una redistribución equitativa de la riqueza globalmente producida. Los Estados del Sur, sobre todo los grandes Estados semiperiféricos, como Brasil, India, Sudáfrica, una futura China o una Rusia sin mafias, deben desempeñar en este ámbito un papel decisivo. La intensificación de la competencia internacional entre ellos sería desastrosa para la gran mayoría de sus habitantes y fatal para las poblaciones de los países periféricos. La lucha nacional por la democracia redistributiva debe, por lo tanto, sumarse a la lucha por un nuevo derecho internacional más democrático y participativo.

El dilema neoliberal, antes mencionado, radica en que sólo un Estado fuerte puede organizar con eficacia su propia debilidad. Este dilema debe ser el punto de partida de las fuerzas democráticas en su empeño por consolidar el contenido democrático tanto de la articulación estatal dentro de la nueva organización política como del espacio público no estatal articulado por el Estado. Pero, dado que los fascismos sociales se legitiman o natu-

ralizan internamente como precontractualismos y poscontractualismos dictados por insoslayables imperativos globales o internacionales, ese enriquecimiento democrático resultará vano mientras la articulación estatal se limite al espacio nacional.

El fascismo no es una amenaza. El fascismo está entre nosotros. Esta imagen desestabilizadora alimenta el sentido radical de la exigencia cosmopolita de un nuevo contrato social.

BIBLIOGRAFÍA

- Bökkernik, Sasja (1996). "La fin de la crise de la dette? La Banque mondiale et le FMI approuvent une position d'allègement de la dette", *La dette du Tiers Monde dans les années 1990*, 17/18.
- Fedozzi, Luciano (1997). *Orçamento Participativo: Reflexoes sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo editorial.
- Fitoussi, Jean-Paul (1997). *O Debate-Tabu: Moeda, Europa, Pobreza*. Lisboa: Terra-mar.
- Gore, Al (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less: report of the National Performance Review; Vice President Al Gore*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Lash, Scott and John Urry (1996). *Economics of Sings and Space*. London: Sage.
- Oliveira, Carlos Afonso, et al. (1995). *Democracia nas Grandes Cidades: A Gestao Democrática da Prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Ibase.
- Prigogine, I., and I. Stengers (1979). *La nouvelle Alliance: Métamorphose de la Science*. Paris: Gallimard.
- Prigogine, I. (1980). *From Being to Becoming*. San Francisco: Freeman.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993). "O Estado, as Relações Salariais e o Bem-estar Social na Semiperiferia: O Caso Português? en Boaventura de Sousa Santos (org.): *Portugal: um retrato singular*. Porto: Afrontamento.
- (1995). *Towards a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nueva York: Routledge.
- (1998a). "The Fall of the Angelus Novus: Beyond the Modern Game of Roots and Options", *Current Sociology*, 46(2).
- (1998b). "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", *Politics and Society*, vol. 26, N° 4.
- (2003) "El presupuesto participativo de Porto Alegre: para una democracia redistributiva", en B. Santos (org.)
- (org.) (2003). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Soros, George (1997). "The Capitalist Threat", *The Atlantic Montly*, February.
- (1998). "Toward a Global Open Society", *The Atlantic Montly*, January.
- Tobin, James (1982). "A Proposal for International Monetary Reform", *Essays in Economics, Theory and Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Van Hees, Ted (1996). "Le FMI utilise ses prêts au développement plutôt que de résoudre le problème de la dette", *La dette du Thiers Monde dans les années 1990*, juin.

Warde, Ibrahim (1997). “¿Quién controla los mercados? Poderosas oficinas dan su calificación a los Estados”, *Le Monde Diplomatique* (versión española), 10 de febrero.

Wilson, William Julius (1987). *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.