



REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 8, Año V, mayo-septiembre de 2017

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

**TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**

Revista Académica **Estado y Políticas Públicas**

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 8, Año V, mayo-septiembre de 2017.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Director
Mg. Luis Alberto Quevedo



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano con sus respectivos resúmenes en idioma inglés. Cuenta con dos formatos de publicación: digital e impreso. Respecto a su periodicidad, la Revista se publica en los meses de mayo y octubre de cada año. Esta publicación se encuentra dirigida principalmente a la comunidad académica de las Ciencias Sociales latinoamericana, profesionales y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la Revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato "doble ciego" que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La Revista es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Asimismo, la Revista Estado y Políticas Públicas se encuentra indizada y catalogada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia) y en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico** (REDIB). Por su parte, está incorporada en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca Enzo Faletto de FLACSO Argentina**.



ISSN 2310-550X

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono/Fax: (54) (11) 5238-9300

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina 31, 1er. Piso, Tucumán 1966 (C1026A-AC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9456

Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina 31, 1er. Piso, Tucumán 1966 (C1026A-AC), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Argentina.

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del octavo número de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el octavo número de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
¿“Abrirse al mundo”?	
<i>Las nuevas tendencias económicas y geopolíticas mundiales</i>	
Por Daniel García Delgado	
 DOSSIER	 19
<i>Economía y Geopolítica: Puentes entre lo global y lo local.</i>	
Coordinador: Ricardo Aronskind	
 Una aproximación a las condiciones globales del Desarrollo Económico.	 21
Por Eduardo Crespo y Marcelo Muñiz	
 Capital global, Integración regional y Estados Nacionales en el siglo XXI.	 41
<i>Más allá de las teorías del Imperialismo y de las Relaciones Internacionales.</i>	
Por Pablo Míguez	
 Trump: ¿Un parche nacionalista a la crisis de la globalización?	 59
Por Ricardo Aronskind	
 Financiarización en la periferia latinoamericana:	 81
<i>Deuda, commodities y acumulación de reservas.</i>	
Por Cecilia Allami y Alan Cibils	
 La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri:	 103
<i>¿Situación instrumental del Estado?</i>	
Por María Cecilia Míguez	
 ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	 121
<i>Research Articles</i>	
 Políticas públicas en disputa.	 123
<i>Lo político como fundamento de las decisiones en el Estado.</i>	
Por Romina Solano	
 Políticas de democratización en las escuelas argentinas.	 139
<i>Su dimensión institucional.</i>	
(2006-2015)	
Por María Beatriz Greco	

Nuevas leyes migratorias en Sudáfrica y Argentina. <i>¿Migrantes sin derechos o derechos migrantes?</i> Por Julieta Chinchilla	151
ENTREVISTA Interview	165
A José Gabriel Palma Por Cristina Ruiz del Ferrier y Horacio Rovelli	167
RESEÑAS DE LIBROS Book Reviews	185
Oddone, Nahuel, Quiroga Barrera Oro, Martín, Sartori de Almeida Prado, Henrique y Williner, Alicia (2016). <i>Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: Por una mayor integración a múltiples niveles</i> . Santiago: CEPAL. Por Yair Candelario Hernández Peña	187
Svampa, Lucila (2016). <i>La historia en disputa. Memoria, olvido y usos del pasado</i> . Buenos Aires: Prometeo. Por Fernando Cocimano	193
RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO Post-graduate Thesis' Abstracts	199
Políticas Públicas de Evaluación y Acreditación en la Universidad Ecuatoriana. <i>El caso de la Universidad Nacional de Chimborazo durante el periodo 2009 y 2013.</i> Por Carlos Mauricio Larrea Gualpa	201
El régimen de implementación local de una política social en el espacio local. <i>El Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza. (2009-2016)</i> Por Cynthia Gisselle Ferrari Mango	207

SOBRE LOS AUTORES <i>About the Authors</i>	215
---	------------

CONVOCATORIA: NOVENO NÚMERO <i>Call for contributions</i>	219
--	------------

Tema del Dossier: *Trabajo y Empleo en América Latina.*

Crisis, transformación y desafíos.

Coordinador: Julio César Neffa.

Fecha límite: 01 de junio de 2017.

Editorial

¿“Abrirse al mundo”?

Las nuevas tendencias económicas y geopolíticas mundiales

La integración e inserción al mundo ahora deben tener este objetivo: permitir que los capitales ingresen prácticamente sin ninguna regulación y hacer negocios sin demasiados controles. En otras palabras, fomentar la financiarización de la economía. Asimismo, las alternativas son volcarse hacia la Alianza del Pacífico, abrir importaciones, y la tercera consigna, contener o expulsar a Venezuela del MERCOSUR (o terminar por hacer imposibles las condiciones de gobernabilidad del actual gobierno de Maduro).

La *Revista Estado y Políticas Públicas*, en su octavo número, se propone introducirnos en el análisis de una nueva geopolítica mundial que paulatinamente se erige a partir de comienzos de 2016 a partir de ciertos sucesos clave. Parece cada vez más cierto que los análisis nacionales deben contextualizarse en los análisis globales, y viceversa, volviendo más compleja e interdependiente estas variables. Lo mismo puede decirse del nivel regional. Es por ello, entre otros motivos, que se ha incluido en este número de la Revista el artículo de investigación de Eduardo Crespo y Marcelo Muñoz sobre las condiciones globales del desarrollo económico. En lo que se refiere particularmente a las tendencias geopolíticas y económicas que introducen el nuevo gobierno de Donald Trump en los Estados Unidos, se verifican una retracción en el comercio internacional. Y en

ese sentido, nos preguntamos: ¿qué implicancias tiene para la Argentina y para la región el cambio de signo de gobierno de uno de los países más importantes del escenario global? ¿Y cuál es y en qué consiste la principal estrategia del gobierno de *Cambiamos* en la Argentina de inserción internacional, de “abrirse al mundo”?

Como señala en este número Ricardo Aronskind, en las décadas recientes, el proceso de globalización ha generado una serie de cambios distributivos en materia de riqueza y de poder, caracterizados por la concentración de los recursos y por la profundización de la desigualdad, tanto en los planos internos como internacionales. En ese contexto, las corporaciones multinacionales tuvieron un escenario propicio para el despliegue de su potencial productivo en todo el planeta,

aún a costa del bienestar social en los propios países centrales. En tanto el malestar social habitó el mundo periférico, no se tomó nota de los aspectos más disruptivos del esquema globalizador. Pero en cuanto comenzó a llegar a los centros, con indicadores de falta de empleo, escaso crecimiento y concentración de la riqueza, comenzaron a producirse nuevos fenómenos políticos de desafección con la globalización y la irrupción de candidatos más nacionalistas, protectivos, anti-inmigratorios y anti-alianzas comerciales de libre comercio.

Este es el punto de partida de la llegada de Donald Trump a la presidencia de la principal potencia mundial: los Estados Unidos. Dicho acontecimiento provoca un giro de 180 grados que produce un escenario complejo e imprevisible para el resto del mundo, pero que, si bien parece desglobalizante y proteccionista, a su vez tiende a recuperar la unipolaridad haciendo uso de su potencial financiero, tecnológico y bélico. Donald Trump se caracterizó en la campaña electoral por ser un candidato anti *establishment*, pro empleo, aislacionista, favorecedor de negocios con Rusia, conflictivo con China, pero, una vez en el poder, parece haber cambiado significativamente su política exterior. Giró hacia el *establishment financiero* y el complejo militar industrial, buscando ser nuevamente un actor directo en Medio Oriente, conflictivo ahora con Rusia, interviniendo en Siria, bombardeando un aeropuerto; buscando desestructurar el pacto antinuclear con Irán firmado por cinco potencias entre ellas su propio país. Asimismo, alimenta el conflicto con Corea del Norte, busca que predomine la derecha nacionalista en la Unión Europea y, entre otras cuestiones clave, realimenta la carrera armamentística.

En el marco de las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, se observa un acercamiento de Donald Trump con actores tales como los ex presidentes colombianos Uribe y Pastrana no favorables a la paz en Colombia, así como también con

el presidente neoliberal de Perú, Pedro Pablo Kuczynski. Además Trump sostiene la construcción del muro en la frontera con México, sus iniciativas en el campo de la salud, energía, ambiente, reforma tributaria en favor de los ricos y en detrimento de los sectores sociales más pobres y medios y la posesión de armas por particulares, le han generado el índice de aprobación más bajo de los últimos 70 años de ese país.

En el caso del presidente peruano Kuczynski, fue el primer presidente latinoamericano en visitar la Casa Blanca desde la investidura de Trump. El siguiente de la lista fue Macri quien estaba sumamente interesado en buscar su apoyo, mostrar buenas relaciones, como representante político alineado, como plantear requerimientos económicos de algunos de sus *lobbies* internos: la exportación e importación de ciertos bienes (limones y biodiésel). De hecho, previamente inauguró una planta de Techint en Norteamérica por 1.500 millones de dólares. Una “lluvia de inversiones” pero en Houston Texas, que supone, a la inversa, la pérdida de empleos en la siderurgia de Campana, Argentina. Los temas tratados entre los mandatarios en el almuerzo seguramente giraron en torno a los temas esperables: la compra de armas a los Estados Unidos, asumir posiciones cada vez más duras en contra de Venezuela, la posición que asuma nuestro país en el G-20 que próximamente asumirá la Presidencia e incluso la posibilidad de comprometerse con la política exterior que proponen los Estados Unidos en África, y con suerte, ello será a cambio de que Trump le permita el ingreso de los limones tucumanos a su país con un arancel aceptable o bien que finalice la denuncia por *dumping* en el comercio de biodiésel. Todos ellos, signos claros del retorno de la idea y de la práctica de convertir a América Latina en el “patio trasero” de los Estados Unidos.

Trump está mirando hacia América Latina en un contexto en el que parece haber otor-

gado vía libre al Pentágono como rector de la política exterior para esta región. La región latinoamericana es parte de los objetivos estratégicos de larga data para el gobierno del Norte. No obstante, el unilateralismo de Trump, choca de frente con el mundo multipolar que se ha configurado en los últimos años.

En este nuevo escenario global, la política exterior de la Argentina da un giro pronunciado con respecto a la del gobierno anterior, que se encontraba más volcada a las relaciones de integración regional, cooperación Sur-Sur, BRICS, y a una institucionalidad latinoamericanas más autónoma, como la que representaban la UNASUR y la CELAC. Recomendamos en este punto, los artículos de Ma. Cecilia Míguez y de Pablo Míguez que presentamos en este número de la Revista, ya que el primero analiza la política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri, y el segundo, analiza el vínculo entre el capital global, la integración regional y los Estados Nacionales. Consideramos que el “Abrirse al mundo”, es en realidad volver al sistema financiero global porque no estábamos aislados. Además de desarticular el MERCOSUR, excluyendo Venezuela, esta política busca promover asociaciones de libre comercio que ignoran la producción local y, asimismo, cambian los posicionamientos en la ONU, en la OEA, y en los organismos internacionales, de progresivos a conservadores.

El gobierno de *Cambiamos* realizó una fuerte crítica a la anterior gestión de Cristina Fernández de Kirchner en política internacional, ya que para el PRO, el kirchnerismo nos habría heredado el aislacionismo e ideologismo, caminos que en la actualidad debemos desandar puesto que nos habrían aislado del mundo. De manera que en sus supuestos de nuevo ingreso a las relaciones internacionales con las potencias mundiales, se debe ser más pragmático y favorecer las posibilidades de negocios e inversiones con los países tradicionales desarrollados del norte. La integración

e inserción al mundo ahora deben tener este objetivo: permitir que los capitales ingresen prácticamente sin ninguna regulación y hacer negocios sin demasiados controles. En otras palabras, fomentar la financiarización de la economía. Asimismo, las alternativas son volcarse hacia la Alianza del Pacífico, abrir importaciones, y la tercera consigna, contener o expulsar a Venezuela del MERCOSUR (o terminar por hacer imposibles las condiciones de gobernabilidad del actual gobierno de Maduro).

También la inserción al mundo propuesta por el gobierno de *Cambiamos* busca establecer una alianza estratégica con un aliado políticamente débil como es el presidente del Brasil, Michel Temer, y gestionar el MERCOSUR con una lógica neoliberal; entrar a la Alianza del Pacífico pero en un momento en que estos países empiezan a interrogarse sobre el futuro del libre intercambio con los Estados Unidos y del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP). Asimismo, parece riesgoso para nuestra industria realizar acuerdos comerciales con la Unión Europea con grandes concesiones y acelerar las gestiones, mientras la Argentina es Presidente Pro Témprore, y generar también un nuevo capítulo en la negociación por Malvinas y el Atlántico Sur, donde no se consideran como importantes cuestiones relativas a la cesión de soberanía.

Pero no es solamente lo explícito, también existe una diplomacia y una agenda no pública de Cancillería que no sólo se produce en el tratado con Qatar sobre el fondo de garantías de la Anses; las negociaciones sobre Malvinas sin saber sus contenidos, el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea sin ninguna información pública sobre avances y concesiones; la compra de armas a diversos países, entre otras políticas. Todo ello parecería formar parte de una suerte de diplomacia secreta como una prerrogativa del Poder Ejecutivo, que no requiere debate parlamentario

ni discusión pública sobre sus conveniencias e implicancias sociales, económicas y políticas.

Por su parte, pero relacionado a lo anterior, también desaparece del debate público lo relativo a la geopolítica del Atlántico Sur: en primer lugar, Malvinas y su proyección sobre la Antártida. En segundo lugar, el actual conflicto del gobierno con Santa Cruz, que implica impactos negativos sobre el empleo y sobre las inversiones locales. Ello ha sucedido de igual forma en Tierra del Fuego, donde la apertura económica ha llevado a la desarticulación del polo electroindustrial y comienza a promover la emigración de la población. Lo mismo ocurre en Chubut con cierres de pozos de petróleo que dejan miles de empleos en cuestión. Ello, más el desmantelamiento del polo tecnológico de Bariloche, la modificación de la ley de tenencia de tierras, la no realización de las represas hidroeléctricas que ya tenían financiamiento chino y ruso, al igual que nucleares, el cierre de la central termoelectrica de última generación de Río Turbio y su conexión con la red nacional. Algunas de estas decisiones sobre las represas (habrá que ver si China lo admite, porque ya fueron tratados firmados) fueron realizadas por argumentaciones ambientales pero en realidad son tanto político electorales (configurar a Santa Cruz “como Venezuela” para asociarlo al “kirchnerismo”) como geopolíticas: se intenta volver hacia una Patagonia desértica y ajena, sin perspectivas de desarrollo. A un territorio de enclaves extractivos particularmente en Vaca Muerta. A una Patagonia despoblada y sin desarrollo, apta como un territorio controlable para las trasnacionales, grandes potencias, magnates extranjeros y potenciales bases militares. Sin duda, para profundizar estos temas, recomendamos el análisis que nos proponen Cecilia Allami y Alan Cibils sobre financiarización de la periferia latinoamericana en relación a la deuda, *commodities* y acumulación de reservas. Al parecer, nos aliamos a potencias que no quieren un país desarrollado sino pro-

veedores de biodiversidad y materias primas. El “volver al mundo” configura de este modo un retorno riesgoso a las relaciones internacionales de los ‘90, de alineamiento automático que no evitó, sin embargo, la debacle del modelo neoliberal previo.

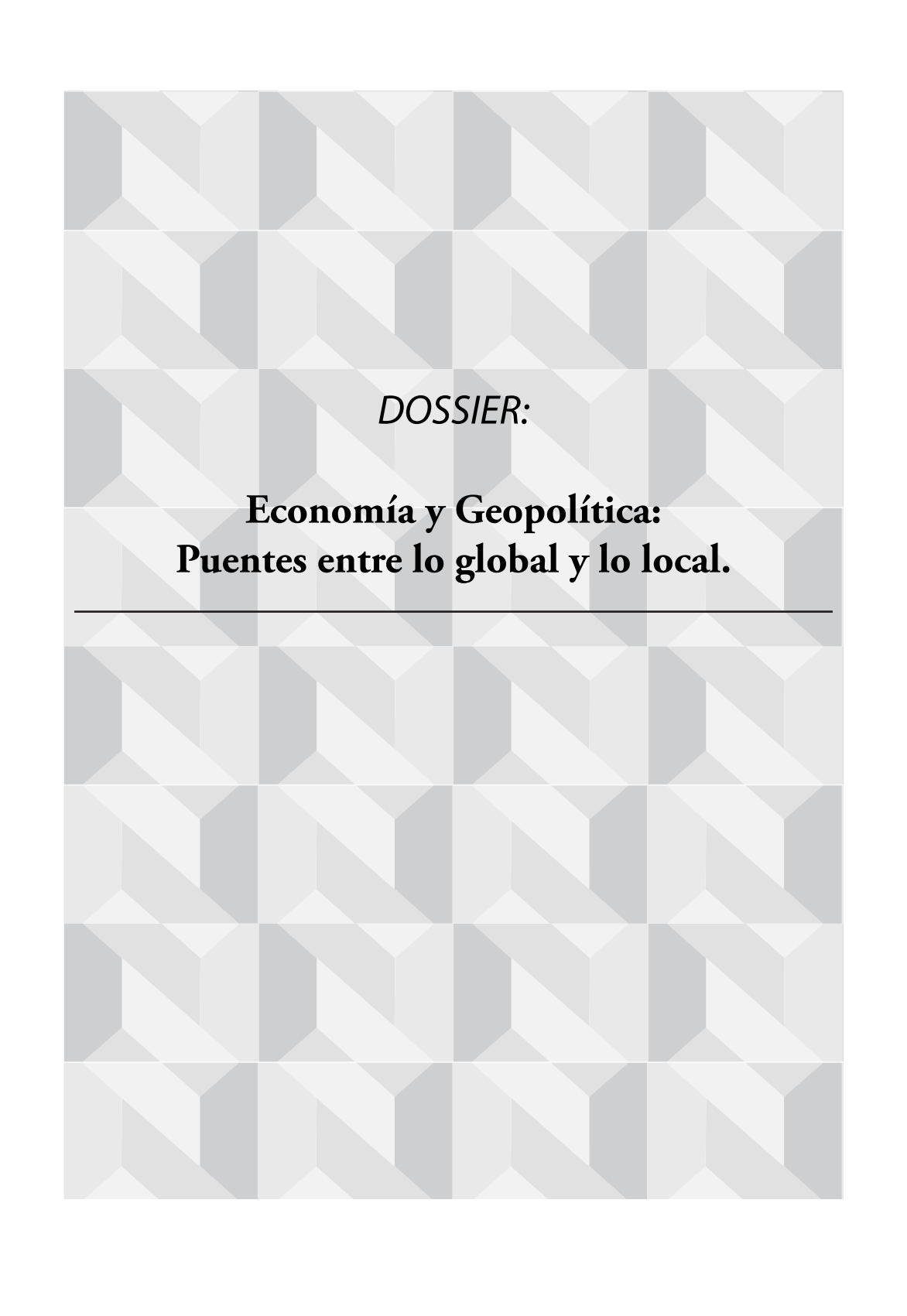
Asimismo, la política exterior de este neoliberalismo llega tarde a un mundo que está más volcado a ser vendedor que comprador; que protege su empleo, su mercado interno y que apunta a las innovaciones tecnológicas, mientras la Argentina apuesta a abrirse al mundo, alienta las importaciones, destruye las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), desindustrializa y desfinancia el desarrollo tecnológico. En el mismo momento en que la Argentina abre sus puertas a las inversiones e importaciones, no parecen llegar las inversiones esperadas (y sí se confirman las especulativas, que además terminan saliendo por fuga de capitales). De este modo, avanzamos hacia una sociedad más primarizada, desigual y resignada. Al igual que nuestro vecino Brasil; mientras el resto del mundo se inclina por la nacionalización y por la protección de las empresas locales, aquí se ha comenzado a desmontar el país.

En síntesis, esta nueva política internacional tiene dos características sustantivas: la primera que se ha mostrado desacompasada de las dinámicas y cambios internacionales, incluso contra sus propios objetivos. Y la segunda es que no solamente ha ido de la mano de una importante modificación de cuestiones económicas centrales, sino también de un cambio en la forma de Estado: un tránsito a una situación instrumental del Estado, el de su presencia activa para promover el desarrollo y aumentar su soberanía, a la promoción de negocios para las élites. En este contexto las sociedades de América del sur buscan resistir al neoliberalismo tardío a partir de movimientos sociales, huelgas, protestas de diversos actores que no quieren involucionar en su calidad de vida, producción y flexibilización del trabajo en nombre de una modernización que es de

ruptura. Los diversos movimientos sociales, gremiales y partidos políticos están generando conexiones y solidaridades para armar frentes anti-neoliberales de amplio espectro, que eviten —como en nuestro caso— un resultado electoral de las elecciones de medio término que le permitan a *Cambiamos* poder dar curso a una segunda oleada de ajustes.

Finalmente, quisiéramos advertir que si bien la agenda de las resistencias a la ofensiva conservadora nos obligan a actuar principalmente a nivel nacional, no se debe abandonar la importancia que deben jugar las alianzas y las redes de solidaridad regionales entre las fuerzas progresistas y populares de América Latina y otras regiones del mundo—como la Unión Europea— en una lucha internacional por la democracia y la justicia. Consideramos que *modelo e inserción internacional* van juntos. Que la lucha debe ser, al mismo tiempo, tanto contra el neoliberalismo tardío, como contra los Tratados de Libre Comercio hechos a medida de los intereses de las transnacionales y de alineamientos automáticos que más que “abrirnos al mundo”, nos vinculan con una potencia que profundiza sus orientaciones militares y reactivas.

Daniel García Delgado
Buenos Aires, abril de 2017



DOSSIER:

**Economía y Geopolítica:
Puentes entre lo global y lo local.**

Una aproximación a las condiciones globales del Desarrollo Económico

An approximation to the global conditions of Economic Development

Por Eduardo Crespo* y Marcelo Muñiz**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2017.

RESUMEN

Este trabajo presenta algunos conceptos basados en el modelo IEMP (redes de poder ideológico, económico, militar y político) desarrollado por Michael Mann como base metodológica para pensar procesos de desarrollo económico en perspectiva global. La hipótesis que organiza el trabajo es que las *performances* de las coaliciones políticas y las chances de éxito de sus programas dependen tanto de las disputas de poder entre coaliciones locales, como principalmente de las oportunidades y restricciones que se originan en la economía mundial, así como de la ubicación del país dentro del orden geopolítico de las grandes potencias. Para abordar esta idea, se realiza un breve resumen histórico de los distintos órdenes internacionales y de las respectivas oportunidades y

restricciones al desarrollo en cada uno de ellos desde el siglo XIX hasta el presente neoliberal. Se apuntan algunas indicaciones para interpretar el caso de Asia Oriental, por tratarse de una región donde las pautas neoliberales no tuvieron mayores consecuencias. Finalmente se ofrecen algunas reflexiones sobre las posibilidades del desarrollo económico latinoamericano en el presente contexto geopolítico.

Palabras clave: *Globalización, Desarrollo Económico, Geopolítica.*

ABSTRACT

This paper presents some concepts based on the IEMP model (networks of ideological, economic, military and political power) deve-

* Licenciado en Economía y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Máster en Economía y Doctor en Economía por la Universidad Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), realizó estudios en la Università degli Studi Roma Tre en Italia. Correo electrónico: eduardo.crespo@ie.ufrj.br

** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) / Instituto de Desarrollo Económico y Social. Correo electrónico: marcelo.muniz@usal.edu.ar

loped by Michael Mann as a methodological basis for thinking about economic development processes in a global perspective. The hypothesis that organizes the work is that the performances of political coalitions and the chances of success of their programs depend so much on the power struggles between local coalitions as mainly on the opportunities and constraints that arise in the world economy, of the country's location within the geopolitical order of the great powers. In order to approach this idea, a brief historical summary of the different international orders and the respective opportunities and restrictions to the development in each of them from the nineteenth century to the present neoliberal is made. Some indications are given to interpret the case of East Asia, since it is a region where the neoliberal guidelines had no major consequences. Finally, some reflections on the possibilities of Latin American economic development are offered in the present geopolitical context.

Keywords: *Globalization, Economic Development, Geopolitics.*

Introducción

Este trabajo ofrece un breve bosquejo conceptual para pensar el desarrollo económico en perspectiva global. La literatura desarrollista frecuentemente interpreta el 'éxito económico nacional' como resultado de minuciosas y concienzudas decisiones gubernamentales. Las 'estrategias' y 'modelos' de país ejecutados por elites estatales serían el factor decisivo en toda experiencia de desarrollo. Si bien estas lecturas suelen ser más verosímiles que sus equivalentes liberales —donde mercados auto-regulados funcionan al compás de prodigiosos emprendedores individuales—, también adolecen de graves defectos y lagunas insalvables. Habitualmente, no explican cómo ni de dónde surgen esas elites autoconscientes y

comprometidas con un plan de desarrollo. En esos relatos es imposible encontrar el rastro de esos modelos (o formulas de éxito) que una vez aplicados arrojan resultados deseados por 'todos', y lo que es más grave, representan a los gobiernos como entidades que operan en condiciones de aislamiento social y organizativo, sin oposición política ni conflictos de clase, dirigiendo burocracias competentes, en ambientes donde el éxito o el fracaso dependen únicamente de decisiones y reglas de juego domésticos¹. Por ello no es infrecuente que se interprete al desarrollo apenas como el resultado de algún instrumento milagroso, sea el proteccionismo, la gestión inteligente del tipo de cambio, o alguna específica política de promoción tecnológica o industrial. En la historia real, por el contrario, el desarrollo es el resultado de complicadas combinaciones de fuerzas sociales en coyunturas propicias, sumadas a la yuxtaposición y el solapamiento de proyectos a veces complementarios o contrapuestos.

En la práctica es imposible reproducir estos complejos entrelazamientos de una experiencia histórica a otra. Sencillamente, no existe la fórmula mágica del desarrollo económico. Aunque esta conclusión pueda parecer desalentadora, ya que no parece arrojar sugerencias de política, no debe interpretarse de este modo. Pensar la complejidad inherente a toda experiencia histórica no equivale a concluir que cualquier medida gubernamental es indiferente a cualquier otra. Por ejemplo, no precisamos entender la compleja trama que une política, economía, conflicto de clases y geopolítica, para saber que las políticas fiscales contractivas siempre tienen efectos perversos en las depresiones, o que la inversión privada no se incentiva con superávit de las cuentas públicas. No es especialmente difícil inferir los efectos de medidas instrumentales entendidas

1 Un ejemplo típico de esta literatura es Chang (2002).

aisladamente. Pero comprender experiencias de desarrollo económico, obliga a interpretar complicados dispositivos que unen política a economía, conflictos de clases a directrices geopolíticas, experiencias nacionales a movimientos regionales y mundiales.

Con estos lineamientos, en la segunda sección presentamos una breve síntesis del denominado modelo IEMP (redes de poder ideológico, económico, militar y político), desarrollado por Michael Mann en su monumental *The Sources of Social Power*². El objetivo es identificar algunos problemas analíticos recurrentes en la reflexión sobre el desarrollo económico. En la tercera sección se presenta una resumida referencia histórica de los distintos órdenes internacionales y de las respectivas oportunidades y restricciones al desarrollo en cada uno de ellos desde el siglo XIX hasta el presente. En la cuarta sección se apuntan límites que el neoliberalismo, como orden económico y geopolítico occidental, impone a las coaliciones políticas de orientación desarrollista. En la quinta sección se analiza brevemente la experiencia asiática con centro en China. Finalmente, en la sexta sección se ofrecen algunas conclusiones sobre las perspectivas de desarrollo latinoamericanas.

1. El nacionalismo metodológico: Un obstáculo analítico

El modelo IEMP es un esqueleto conceptual construido para interpretar las relaciones de poder. Michael Mann parte de la deconstrucción del concepto 'sociedad': las sociedades no son totalidades independientes ni sistemas integrados por partes o subsistemas, sino el resultado del entrecruzamiento de distintas redes de interacción social. La sociedad no es el punto de partida, el dato preestablecido sobre el cuál se reflexiona o investiga, sino el producto del solapamiento, cruce, choque o fusión de

estas redes. Brevemente, dichas redes son las formas de cooperación, voluntaria o forzada, de diferentes personas para alcanzar determinados fines. La especificidad de cada red depende de los medios particulares que definen las distintas fuentes de poder. El autor argumenta que cuatro de ellas son las más relevantes para entender el derrotero de la humanidad desde la prehistoria hasta el presente. Se trata de las redes ideológicas, económicas, militares y políticas, de ahí la sigla IEMP³. Aunque los medios son específicos a cada fuente, en la historia nunca se presentan en forma pura.

Michael Mann (2013) define al poder en estos términos: "es la capacidad de obligar a otros a hacer lo que no harían por su propia voluntad. Para lograr nuestras metas, no importa cuáles sean, entramos en relaciones de poder que involucran cooperación y conflicto con otras personas, y estas relaciones generan sociedades. Así, el poder puede ser colectivo, encarnando la cooperación para lograr metas comunes –poder por medio de otros– y distributivo, ejercido sobre otros"⁴. La fuente de

3 Michael Mann reconoce que pueden existir otras fuentes de poder, pero considera que éstas son las de mayor relevancia. Un caso especial son las redes de parentesco que tienen mucha importancia en las sociedades premodernas e incluso en las sociedades africanas contemporáneas. Estas redes se diferencian de las redes políticas e ideológicas.

4 El poder político, según Mann (1991), se puede diferenciar en dos tipos, el poder despótico, que es el poder distributivo sobre la sociedad civil, es decir, la capacidad del Estado de imponer sus decisiones sin necesidad de negociar de forma rutinaria con actores no estatales, a mayor poder despótico, mayor autonomía estatal; y el poder infraestructural, que es la capacidad institucional de un estado de penetrar su territorio e implementar lógicamente sus decisiones. Es el poder colectivo de

2 Michael Mann (1986, 1993 y 2013).

poder ideológica, tiene como base la búsqueda del sentido de la vida, fundada en creencias no contrastables en términos empíricos, como religiones, filosofías, ideologías políticas e identidades míticas como las nacionales. La fuente de poder económica surge de la necesidad de extraer, transformar, distribuir y consumir la naturaleza. De esta fuente provienen las clases sociales. La fuente de poder militar resulta de la necesidad de defensa y ataque y tiene como medio la organización de la violencia para matar. Por último, la política surge de la necesidad de regular las relaciones sociales de forma territorial y centralizada.

Entender las sociedades exige diferenciar estas redes y analizar de qué modo se relacionan. Una de las ventajas de este enfoque es que permite distinguir al Estado de la sociedad. Si bien las redes políticas se materializan en Estados, las otras redes no necesariamente coinciden con los Estados y sus jurisdicciones territoriales. Las redes económicas pueden ser más reducidas o bien exceder el territorio bajo control del Estado. Las identidades ideológicas, sean religiosas o políticas, también atraviesan los Estados, incluso los fragmentan. En muchos casos las identidades nacionales son fomentadas por los Estados, como sucedió en Latinoamérica; en otros se fortalecen en lucha contra los mismos, por caso, los vascos y catalanes en España. El poder militar habitualmente es entendido como una mera extensión del poder político, como en la clásica definición de Estado ofrecida por Max Weber, fundada en el monopolio de la violencia. Para Michael Mann, a diferencia de aquel, el poder militar se distingue del político porque no depende de la territorialidad, sino de la organización de los medios de violencia. Los ejércitos pueden movilizarse a lo largo de diferentes territorios

nacionales sin cambiar su condición de tales. Por caso, las bases militares estadounidenses, desplegadas a lo largo de todo el planeta, obedecen al poder político norteamericano sin hallarse localizadas en su territorio. En cambio, el poder político es indistinguible del control Estatal-territorial. Fuera del territorio está la geopolítica, es decir la diplomacia o la guerra con otros Estados.

Una consecuencia de suma importancia es entender que la única red propiamente territorial es la política. Aunque las otras redes también tienen espacialidad, es decir, las fábricas, sembradíos, bancos, iglesias, cuarteles, puertos, universidades, siempre se localizan en algún sitio, bien podrían desplazarse a otros lugares sin modificar su lógica de funcionamiento. En cambio, un Estado sólo es tal en su territorio, fuera de él no lo es, o simplemente conquistó otro territorio. Los imperios y colonias son vínculos políticos alternativos. Y las formas neo-imperiales, o 'imperios informales'⁵, son organizaciones que muestran la variable y compleja imbricación entre redes.

Este análisis no presupone jerarquías *a priori* ni determinaciones en "última instancia" entre las distintas fuentes del poder social. El marxismo, por ejemplo, suele asumir una jerarquía preestablecida, ya que parte de las relaciones económicas para luego explicar el resto como 'superestructura'. Las jerarquías varían de tradición en tradición. Algunos enfoques liberales también asumen la primacía de la 'esfera' económica. Seymour Lipset (1987), Walt Rostow (1960) y las distintas teorías de la modernización que dominaron la reflexión teórica de la posguerra, también argumentaban que el desarrollo económico era la condición previa al desarrollo político. Otras tradiciones invierten las relaciones de

coordinación de la vida social por medio de la infraestructura estatal, es el poder de encapsular las relaciones sociales.

5 Ver Gallagher y Robinson (1953).

causalidad⁶. Los enfoques neo-institucionalistas contemporáneos, por ejemplo, los trabajos de Acemoglu y Robinson (2005) y Douglas North (1990), argumentan que las instituciones políticas preceden y son causas últimas del desarrollo económico. Igualmente, otras tradiciones colocan a la cultura (o ideología) como el determinante en última instancia del desarrollo económico y político. Es el caso de Weber (2003), Landes (1999) y Mokyr (1990). En otras palabras, las distintas redes de poder social se relacionarían de un modo irremediamente necesario y escalonado. En el enfoque ofrecido por Mann, en cambio, las distintas redes no se relacionan de modos necesariamente regulares. Los entrecruzamientos pueden variar, aunque no de manera aleatoria. En distintos momentos históricos, algunas redes cobran mayor importancia frente a las demás. Michael Mann afirma que desde fines del siglo XVIII las redes económicas, en tanto capitalistas, y las políticas, en cuanto sistema interestatal, comenzaron a tener más importancia en los distintos centros de poder mundial.

La deconstrucción del concepto ‘sociedad’ explícitamente incorpora la economía mundial y la geopolítica como elementos constitutivos de los desempeños políticos y económicos nacionales. En otras palabras, ayuda a superar el denominado ‘Nacionalismo-metodológico’⁷. Éste interpreta el mundo como un agregado de sociedades autónomas. Presupone que la sociedad es un objeto delimitado de su entorno y que puede analizarse con independencia del mismo. En una segunda etapa con-

jetura que cada sociedad ‘interactúa’ con su respectivo ‘contexto internacional’, entendido como un universo en abstracto, sea el ‘mercado mundial’ o el ‘concierto de las naciones’, o de manera más concreta, como una suma de sociedades entendidas de la misma manera, es decir, como entidades autónomas con lógicas internas propias que en un segundo momento del análisis se vinculan con un medio ‘externo’.

La metodología nacionalista confunde a las sociedades con las unidades políticas territoriales delimitadas por Estados. Es decir, el Estado-nacional definiría los aspectos esenciales de la acción humana, desarrollo económico incluido. Aunque se pueda identificar a una determinada población por las fronteras que impone un Estado territorial en relación a otros, no se infiere que dicho perímetro espacial posea una implicancia ontológica totalizante sobre las poblaciones que lo integran. El hábito de pensar en estos términos domina tanto el sentido común como los estudios académicos más respetados. Suele ser el punto de partida tácito desde donde se interpreta la experiencia histórica contemporánea.

La argumentación metodológico-nacionalista aparece tanto en los prejuicios xenofóbicos como en los arbitrarios “estudios de casos” o los “modelos de desarrollo” nacionales del pensamiento académico. El Estado-centrismo desde el cual se interpretan las ‘sociedades’ como cuerpos nítidamente demarcados, se convirtió en el modo típico de pensar de Occidente a partir del siglo XIX⁸, época en la que no casualmente surgieron los Estados nacionales modernos con sus símbolos integradores e identidades nacionales totalizantes. La política efectivamente posee un carácter centralizador y territorial y se funda en la ficción de una ‘comunidad imaginaria’ indivisa, portadora de proyectos comunes, emblemas y creencias compartidos, que solemos denomi-

6 Huntington (1997) ofrece una versión más sofisticada entre desarrollo económico y orden político. Sin embargo, su enfoque continúa ceñido al nacionalismo metodológico.

7 Para un análisis de los límites de esta metodología, especialmente referidos a la geopolítica, ver Medeiros (2010).

8 Anderson (2006)

nar ‘sociedad’. Desde el siglo XIX, los Estados-nacionales buscaron ciertamente ‘encapsular’⁹ las relaciones sociales a determinados espacios geográficos. Pero aunque la acción política tenga en la construcción de colectivos inmateriales¹⁰ su rasgo distintivo, esto no significa – como se argumentó más arriba – que la política englobe todas las relaciones humanas¹¹.

La metodología Estado-céntrica conlleva recortes analíticos arbitrarios, por ejemplo, la típica polaridad Estado-mercado del debate político y académico. Este espejismo se refuerza cuando se interpreta el mercado precisamente como un ‘mercado nacional’, es decir, como una práctica delimitada espacial e institucionalmente por un agente ‘externo’, el Estado. No existen motivos *a priori* para suponer que el Estado es quien da a ese mercado su dinámica específica. Que el Estado sea nacional no significa que la economía también lo sea, es decir, que su lógica de funcionamiento se determine por la política imperante en el territorio. Algunas mercancías, como la fuer-

za de trabajo y la moneda¹², efectivamente, suelen regirse de acuerdo a reglas nacional-territoriales definidas por cada Estado. Pero éste no es el caso de toda mercancía. En los procesos económicos no sólo intervienen actores transnacionales, como empresas y bancos multinacionales, también participan redes de parentesco y comunidades de naturaleza ideológica que operan atravesando las fronteras nacionales. Las ‘cadenas de valor’¹³ se articulan con trabajadores y capitales que suelen operar a lo largo de distintas latitudes, bajo prácticas productivas que rara vez se circunscriben al territorio nacional. Las economías de enclave, por ejemplo, se vinculan a otros territorios nacionales sin integrarse al resto del territorio controlado por el Estado.

Las actividades económicas suelen tener una impronta más regional que nacional, incluso más geográfica que territorial¹⁴. No deberían sorprender las notorias correspondencias y similitudes en el comportamiento de determinadas variables a través de distintos territorios nacionales, aún cuando los Estados involucrados y las políticas económicas puedan diferir de forma notoria. Las fluctuaciones económicas, o ‘ciclos’, sean expansiones, crisis o colapsos, comúnmente abarcan regiones dispares porque están sometidas a fuerzas extraterritoriales. Otra ilusión es aquella que separa entre determinantes exógenos y endógenos, factores que influirían desde ‘adentro’ y otros que lo harían desde ‘afuera’. Excluyendo

9 Mann (1993).

10 Harari (2015).

11 La confusión de la sociedad con el Estado se remonta a los padres fundadores de las ciencias sociales, autores como Comte, Marx, Weber y Durkheim. En retrospectiva es entendible, porque a mediados del siglo XIX el poder infraestructural de los Estados creció de forma extraordinaria, tendiendo a encapsular las relaciones sociales. Las identidades nacionales incipientes y la organización de territorios centralizados, abonaban la impresión de que efectivamente se constituían ‘sociedades’. Los recortes analíticos por países (“sociedades nacionales”) son problemáticos, generalmente anacrónicos y desorientadores. Los presupuestos Estado-céntricos de las ciencias sociales sólo comenzaron a ser cuestionados en las últimas décadas (ver Agnew, 1994)

12 Para Polanyi (2001), aunque se trate de entidades pasibles de ser intercambiadas, la moneda y la fuerza de trabajo, así como la tierra, no son estrictamente ‘mercancías’. Se trata de ‘mercancías ficticias’ que por naturaleza deben estar reguladas por la autoridad para que la sociedad no desaparezca.

13 Ver Fernández y Trevignani (2017).

14 Ver Braudel (2001) y Diamond (1997).

las redes políticas, en la práctica es difícil distinguir adentro de afuera cuando se habla de economía o ideología.

La costumbre de pensar las sociedades como entidades indivisas impone el hábito recurrente de pensar que los Estados poseen obligaciones morales inherentes. Así, el Estado 'debe' hacer esto o aquello, 'debe' ocuparse de una cuestión u otra; simétricamente se argumenta que el Estado 'no debe' inmiscuirse en ciertos asuntos, ni entrometerse en otros. Quien adopta esta postura tácitamente supone que el Estado es el agente del interés público, del 'pueblo' como comunidad compartida. Pero el interés público es apenas la ilusión de una sociedad territorial unitaria y homogénea. La orientación política que en determinado momento guía al aparato estatal depende de las fluctuantes correlaciones de fuerzas entre coaliciones que defienden proyectos de poder e intereses diferentes, incluso opuestos¹⁵.

Por esta confusión, el éxito o el fracaso, medido en términos de desarrollo económico, invariablemente se atribuyen a la acción u omisión, a la grandeza o la miseria, de determinados actores sociales, sean estos la 'burguesía nacional', la 'oligarquía' o simplemente los 'políticos'. Las legendarias historias de territorios bendecidos por 'burguesías nacionales' y dirigentes dotados de 'patriotismo', portadores de proyectos políticos y económicos centrados en ellos, es un notorio ejemplo de ilusión nacional-metodológica. El Estado-nacional-territorial proyecta en los actores de la sociedad civil su aura nacional, aunque no su aura nacionalista. Como el 'deber' del Estado no es suficiente, se apela al 'deber' del 'capital nacional' o de la clase dirigente.

Para entender la dinámica del desarrollo económico, los Estados, en lugar de entes portadores de obligaciones morales, deben considerarse objetos de estudio en sí mismos, con idéntica objetividad que los mercados. El aparato estatal, así como las coaliciones que disputan su control, no pueden pensarse como simples herramientas al servicio del gobernante o de la ideología de turno. La noción común que interpreta al Estado como una organización de naturaleza instrumental pasa por alto no solamente los conflictos entre distintas coaliciones de poder, sino también las condiciones infraestructurales del Estado, así como los constreñimientos y oportunidades que representan otros Estados y la economía internacional. Los estudios sobre el desarrollo tienen la doble misión de explicar el desarrollo económico y las construcciones políticas como procesos conexos y complejamente relacionados. Si algunos Estados desempeñaron papeles fundamentales en el desarrollo económico, es necesario explicar cómo esos Estados y sus coaliciones políticas dominantes surgieron y por qué actuaron de ese modo. Igualmente, debe explicarse cómo operan y en base a qué objetivos se organizan las coaliciones políticas que no consiguen, y a veces ni se proponen, el desarrollo económico como meta colectiva.

Finalmente, la conclusión principal para nuestro análisis es que los procesos de naturaleza histórica, como el desarrollo económico, nunca son la sencilla consecuencia de decisiones premeditadas. Frecuentemente, son apenas el resultado del entrecruzamiento involuntario de distintas fuerzas y acciones humanas a veces encaminadas a fines opuestos. El modo como se enfilan las estrellas en senderos virtuosos, o caminos catastróficos e irreversibles, nunca es el resultado de las deliberaciones conscientes de dirigentes ejemplares o maliciosos. El accidente, la carambola o simplemente la suerte y la desgracia, se combinan con los planes e intenciones de formas inesperadas con consecuencias imprevisibles.

15 Dichas coaliciones integran tanto actores cuya actuación se corresponde con el territorio nacional, como otros que operan con lógicas territoriales diferentes.

Suponer que determinadas sociedades son el producto de 'modelos de país' o 'programas de gobierno' preconcebidos es parte del vicio nacionalista metodológico que dificulta la comprensión de los procesos sociales¹⁶.

2. Geopolítica y Desarrollo. Breve descripción histórica

Durante el 'largo siglo XIX' que se extendió desde la caída de Napoleón hasta la primera guerra mundial, las redes económicas tendieron a internacionalizarse sobre la base del poder infraestructural de la potencia económica y militar dominante de entonces, Gran Bretaña, país pionero de la industrialización y portador de un poder naval hegemónico capaz de gestionar un orden comercial y financiero planetario. El imperio británico creó un espacio de acumulación de capital a escala global sustentado en una plataforma militar y financiera que facilitó el estrechamiento de relaciones económicas, inversiones internacionales y la difusión de tecnologías en una escala hasta entonces inédita. Inglaterra lideraba las finanzas globales y emitía la divisa clave del sistema mundial. Durante esta etapa el comercio internacional alcanzó volúmenes desconocidos gracias a la revolución de los transportes provocada por la aparición de los ferrocarriles, barcos a vapor e innovaciones en las comuni-

caciones a larga distancia como el telégrafo. El comercio no sólo creció en términos cuantitativos, sino que comenzó a englobar procesos de producción estrechamente vinculados a la subsistencia, como alimentos, textiles básicos y bienes de capital destinados a la construcción de las obras de infraestructura que sirvieron como palancas de modernización y bases materiales para extender el alcance geográfico de las redes económicas¹⁷. Aquella fue una etapa donde los Estados nacionales ampliaron como nunca antes su poder infraestructural, también mediante la generalización de estas tecnologías. Ello les otorgó a las redes políticas un poder de penetración territorial inédito, tanto ideológico como económico. La escuela y el servicio militar obligatorios auxiliaron en la difusión de símbolos nacionales y dispositivos de identidad territorial, como himnos patrios, banderas e historias nacionales laudatorias. La integración territorial propiciada por las nuevas tecnologías, por otra parte, fue fundamental para la construcción de mercados nacionales, es decir, organizaciones mercantiles ampliadas con dinámicas centradas en territorios nacionales.

Aunque pueda parecer paradójico, durante esta etapa, la creciente internacionalización de las redes económicas coincidió con un sostenido aumento y extensión del poder infraestructural de los Estados¹⁸. Los Estados Modernos¹⁹ ampliaron sus funciones y permearon las

16 Excluyendo el individualismo metodológico dominante del pensamiento económico marginalista y algunas de sus extensiones analíticas como la teoría de juegos, en las ciencias sociales se acepta sin grandes controversias que todo individuo está situado en un determinado medio social y participa de relaciones interpersonales cuyas lógicas de funcionamiento operan más allá de sus intenciones. Sin embargo, esta misma comprensión no suele ser frecuente cuando se piensan colectivos como Estados Nacionales, agrupaciones políticas o la propia 'sociedad' nacional.

17 Findlay y O'Rourke (2007).

18 Un ejemplo paradigmático es la edificación del Estado argentino durante este período – segunda mitad del siglo XIX – sobre la base de tributos al comercio internacional e inversiones en infraestructuras íntimamente vinculadas a dicho comercio. Ver Ozslak (1997).

19 Los Estados modernos de esta etapa comprendían la mayoría de los Estados de Europa Occidental, sociedades de colonización

relaciones sociales con mayor profundidad en parte porque el gasto público crecía sostenidamente, sustentado en la tributación de un comercio y una economía internacional ascendentes, el fortalecimiento del sistema de deuda pública y la progresiva monetización de las relaciones económicas. Comenzaron a regular desde matrimonios y nacimientos hasta sofisticados sistemas de previsión y seguridad sociales, instituidos en reemplazo de la comunidad campesina, las iglesias y la familia extendida, entidades en rápido proceso de desintegración debido a la creciente urbanización²⁰. Durante todo el siglo XIX las más variadas coaliciones nacionales buscaron encapsular las redes económicas en sus territorios. Para ello, se valieron de una variedad muy amplia de instrumentos, como proteccionismo comercial, unidades de cuentas monetarias nacionales, financiación directa o indirecta de infraestructuras para conectar actividades económicas incomunicadas, promoción de sistemas financieros centrados en Bancos Centrales, creación de empresas públicas y múltiples normas para promover la acumulación de capital con base territorial.

Los motivos que condujeron a la primera guerra mundial en 1914 exceden las pretensiones de este trabajo. Pero nos interesa señalar que los profundos cataclismos sociales que se produjeron desde entonces hasta 1945, estuvieron marcados por la ruptura del tejido económico y geopolítico centrado en el imperio

británico, que había facilitado un funcionamiento comparativamente ordenado del sistema económico mundial durante los cien años anteriores. La controversia sobre los presuntos “cien años de paz” (*británica*) a los que alude Polanyi (2001), es ardua y también escapa a nuestros propósitos²¹. Sin lugar a dudas, el siglo XIX también fue una etapa de grandes conflictos y atropellos militares, como la ocupación colonial de aproximadamente el 84% del planeta por los europeos²², las guerras de unificación alemana e italiana y la guerra de Crimea, sumadas a numerosas calamidades civiles y regionales, como la Rebelión Taiping en China, la Guerra de secesión en los Estados Unidos, la guerra de los Boers en Sudáfrica, las masacres en el Congo Belga, las hambrunas inducidas en el mundo tropical o la guerra del Paraguay en Sudamérica. Sin embargo, lo que cuenta en este análisis es que dichos conflictos, a diferencia de las guerras napoleónicas y la primera guerra mundial, no demolieron el orden diplomático europeo sobre el cual se expandían comercio, finanzas e inversiones internacionales. Fuera de las regiones afectadas, los acontecimientos económicos y políticos seguían su curso ‘normal’. Ninguno de estos conflictos tuvo alcance suficiente para afectarlos en su funcionamiento cotidiano. Terminadas las hostilidades, los territorios involucrados volvían a insertarse a un orden global que continuaba operando imperturbable.

El período que se extendió desde la primera guerra mundial hasta la segunda, por el contrario, fue atravesado por el tumultuoso proceso de sustitución de Inglaterra por los Estados Unidos como potencia dominante y la traumática reubicación de Alemania, luego de sendas derrotas en ambas guerras, con el paradójico papel de economía central de Europa pero desprovista de poder militar y au-

européa en territorios no europeos, Japón y en cierta medida también Latinoamérica. El resto de las sociedades asiáticas, así como las africanas, se regían por otras modalidades de soberanía y en forma creciente por la colonización directa de los europeos, que si bien en sus territorios se organizaban como Estados nacionales, operaban como imperios coloniales sobre otros pueblos.

20 Harari (2015).

21 Ver Mayer (1994) y Halperin (2007 y 2009).

22 Para Hoffman (2015).

tonomía geopolítica. A esta mutación se agregó el desmantelamiento de grandes imperios como el Austro-Húngaro y el Otomano, con los consiguientes conflictos étnicos y dificultades inherentes a la construcción de nuevas formas de soberanía política en los antiguos territorios, dificultades que continuaban hasta la actualidad. A este escenario se sumó la fractura ideológica, política y social internacional desencadenada por la Revolución Rusa. La consecuencia más inmediata de estos cataclismos fue la periferización geopolítica –aunque no económica– de Europa, ya que a partir de entonces los hilos del nuevo orden internacional pasaron a los Estados Unidos y en menor medida a la Unión Soviética.

Las conquistas económicas de la postguerra no pueden comprenderse sin lo que denominamos como “herencia organizativa de la segunda guerra mundial”. Durante este gigantesco conflicto, la mayoría de las economías participantes, incluida la norteamericana, fueron sometidas a un desconocido control centralizado, mediante la estatización directa, o la intervención explícita e incontestada, de enormes sectores productivos tanto públicos como privados. Esta tendencia ya se había manifestado durante la primera guerra mundial, pero se ahondó considerablemente en la segunda. La economía de ‘guerra total’ consiste en un sistema esencialmente planificado²³. No es imaginable la movilización de

millones de soldados a lo largo de miles de kilómetros en territorios hostiles y bajo condiciones climáticas extremas, sin la dirección estatal sobre la mayor parte del sistema económico. Los imperativos logísticos inherentes al aprovisionamiento de alimentos, vestimenta y municiones en cantidades ciclópeas, junto a la edificación y reparo de enormes infraestructuras en brevísimos períodos de tiempo, sólo podían concretarse bajo estas condiciones. En estas experiencias es imposible distinguir lo público de lo privado. Por caso, en 1941 el bloque multinacional liderado por la Alemania nazi que invadió la Unión Soviética, movilizó 4,1 millones de soldados, cifra que se mantuvo relativamente constante hasta el final del conflicto, pese a la muerte y detención de millones de ellos. Cuando la guerra acabó, Japón aún contaba con 6 millones de soldados desparramados en sus áreas de ocupación a lo largo de todo el litoral asiático, y tan sólo en Manchuria durante la guerra el imperio nipón construyó más de 3000 kilómetros de vías férreas²⁴. Estas cifras son aún más sorprendentes comparadas con la gran depresión de la década del treinta. En esos tiempos los gobiernos de occidente intentaron, generalmente en vano, ajustar sus gastos a sus ingresos tributarios, al tiempo que se declaraban incapaces de ofrecer bienes públicos insignificantes considerados desde la perspectiva del esfuerzo bélico posterior. Semejante despliegue resulta sorprendente incluso analizado con las anteojeras de la ideología económica hoy dominante. Para esta concepción cualquier forma de intervención estatal introduce una carga para el sector privado y tiene efectos nulos, o incluso negativos, sobre la producción total.

La organización económica de guerra total, contrariando estas concepciones, puso al

23 La subsistencia, e incluso el fortalecimiento, del sector privado durante estos procesos, en nada modifica esta descripción. La planificación en este caso no implica la ausencia de la propiedad privada ni el despojo de una parte significativa del excedente antes controlado por actores individuales o corporativos. La economía era planificada en el sentido de que existían metas bien definidas en cuanto a las cantidades que se debían producir, sus respectivas especificaciones técnicas y los precios

que en cualquier caso debían ser establecidos. Ver Galbraith (1952).

24 Ver Whitney Hall (1973).

descubierto una capacidad extraordinaria para la movilización, el empleo y hasta la creación de nuevos recursos. Fue uno de los períodos más revolucionarios de la historia en materia de innovaciones técnicas²⁵. Sigue siendo, aún hoy, la prueba más palmaria de que las economías capitalistas en tiempos de paz usualmente operan en niveles muy distantes de su capacidad potencial. Las economías de casi todos los países contendientes tenían tamaños significativamente mayores en los últimos meses de guerra que al iniciarse las hostilidades, pese a las gigantescas pérdidas humanas y a la enorme destrucción material²⁶. Las etapas más álgidas de la conflagración se caracterizaron como genuinos lapsos de pleno empleo, donde el límite productivo estaba fijado por la capacidad de producción potencial. Enormes contingentes de desempleados fueron rápidamente ocupados. En ciertos casos, las jornadas laborales se extendieron más allá de los umbrales biológicos soportables, se produjo un multitudinario ingreso de la mujer al mercado formal de trabajo, y en el caso de la Alemania Nazi, hasta se acudió al empleo masivo de mano de obra esclava en sus zonas

de ocupación. Las economías de la segunda guerra mundial se expandían al compás de la oferta de recursos²⁷ y no en función de la demanda existente por ellos, en oposición a lo que sucede en el capitalismo 'normal' de los tiempos de paz²⁸.

Asimismo, durante el período de entre-guerras, el comercio internacional, así como las finanzas globales, sufrieron una tremenda contracción. Ello hizo que también las redes económicas de los países que no tuvieron una participación relevante en los conflictos bélicos fueran forzosamente reorientadas hacia sus territorios, o 'mercados internos'. Las coaliciones que dirigían los Estados se vieron obligadas a asumir roles extraordinariamente mayores que en el pasado. En otras palabras, sea por las obligaciones bélicas, como en Europa, los Estados Unidos y Japón, o por el encogimiento comercial y financiero internacional, como en Latinoamérica, las economías fueron reorganizadas hacia 'dentro' y los Estados adoptaron un papel mucho más activo que en el siglo XIX.

El sistema organizativo que permitió movilizar recursos en grandes escalas en tiempos de guerra y las instituciones estatales que buscaron reorientar las redes económicas hacia los mercados internos, no fueron completamente desmantelados terminada segunda guerra mundial. Según las características de cada país, fueron transformados en herramientas institucionales y materiales al servicio de las economías nacionales en tiempos de paz. Los Estados de la postguerra, pese a la enorme

25 A la segunda guerra se deben avances tales como el uso sistemático de la energía atómica; el radar; avances extraordinarios en la aviación, como los aviones con motor a reacción; la producción industrial a grandes escalas de la penicilina; los misiles, que luego abrirían el camino para la conquista del espacio y la tecnología satelital; los primeros prototipos de computadoras electrónicas; el uso masivo de materiales como el caucho sintético y el Nylon; etc.

26 Según las estimaciones de Keishi Ono (2012), si se comparan los PBI respectivos del año 1938 y 1944, el de Japón era 12% mayor, el de Alemania 24%; el de los Estados Unidos 87%; el de Inglaterra 21%; el de la Unión Soviética 37%.

27 Ver Kennedy (1988).

28 En aquellas condiciones la demanda por exportaciones significaba una retracción a las posibilidades de consumo domésticas. Alemania, por ejemplo, optaba por depreciar las monedas de los países ocupados como una forma de adquirir materias primas e insumos más baratos.

destrucción y desorganización reinantes, contaban con instrumentos y técnicas que habían demostrado una enorme eficacia durante las guerras. Las empresas públicas, la supervisión estatal de actividades estratégicas y una capacidad de intervención centralizada, que abarcaba desde el control al movimiento de capitales hasta el manejo estatal de actividades financieras y bancarias, estaban a disposición de los Estados²⁹.

Esta formidable transformación planetaria además de inducida por los esfuerzos militares de la guerra total, fue facilitada por la ampliación y profundización de la ciudadanía que esas conflagraciones, especialmente la segunda, trajeron aparejadas³⁰. Las coaliciones políticas que lideraron los Estados en la posguerra fueron respaldadas por la movilización generalizada de las masas populares, en reclamo de mayores salarios, apoyo sindical y protección social universales. El nuevo orden geopolítico centrado en los Estados Unidos fue favorable a las tendencias organizativas y a los avances sociales bosquejados durante las catastróficas décadas anteriores. Las autoridades norteamericanas comprometieron monumentales recursos en la reconstrucción de un nuevo orden internacional liberal, mas del tipo conocido

como *embedded liberalism*³¹, es decir, un orden basado en el libre comercio internacional pero donde los Estados disponían de amplios márgenes de maniobra para vincular las actividades económicas al territorio nacional de un modo estructural, perseguir políticas de pleno empleo y generosos programas sociales. Los países subdesarrollados, por su parte, también fueron estimulados a promover actividades industriales centradas en sus territorios. La política económica defendida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), órgano dependiente de las Naciones Unidas –entidad diseñada a medida por los Estados Unidos–, con sus diagnósticos y propuestas industrializantes fue un ejemplo destacado de las directivas geopolíticas que dominaban la posguerra³².

La intervención Estatal en la economía contó con bases de apoyo de dimensiones planetarias. No se trató sólo de la disposición de gobiernos o la idoneidad de los organismos estatales domésticos. Las coaliciones políticas desarrollistas, comprometidas con la territorialización y el estímulo a las capacidades productivas y tecnológicas locales, se sustentaban en un clima ideológico mundial favorable y en instituciones internacionales diseñadas para facilitar su tarea. La guerra fría fue un poderoso aliciente para las reformas. La amenaza 'externa', interestatal e ideológica, con su correlato 'interno' en el conflicto de clases, funcionó como un poderoso entramado institucional capaz de disciplinar a las coaliciones políticas en dirección a metas comunes como el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Los gobiernos en posesión de estas he-

29 En los Estados Unidos estas herramientas eran mucho más poderosas y se contaba con la ventaja de no haber sufrido una destrucción generalizada como ocurrió en Europa y Asia. En particular, el llamado 'complejo militar industrial', con sus conocidos lazos universitarios y científicos, fue un fruto de la segunda guerra mundial y es desde entonces el centro neurálgico de los sectores más dinámicos de la economía estadounidense. Aún hoy esta gigantesca y ambiciosa organización sigue siendo la fuente principal de la innovación tecnológica a escala mundial. Ver Medeiros (2003) y Ruttan (2006).

30 Halperin (2009).

31 Polanyi (2001) y Ruggie (1982).

32 En la práctica, las teorías del desarrollo de los años '40 y '50, buscaban reproducir la exitosa industrialización soviética en condiciones institucionales capitalistas y bajo el liderazgo geopolítico norteamericano.

ramientas, además de promover el desarrollo económico, a grandes rasgos, consiguieron lidiar con un trilema harto difícil de resolver en toda economía capitalista en tiempos de paz: conseguir altas tasas de crecimiento, moderados niveles de inflación y mejoras en la distribución del ingreso en forma simultánea. Esta hazaña convirtió a la postguerra en la “edad de oro del capitalismo”³³. Pero la bonanza no sería eterna y el trilema volvería a aparecer, testarudo, como una pesadilla en todo occidente.

3. La restauración del Capitalismo normal en Occidente: Neoliberalismo

Luego de veinticinco años de innegables conquistas e ininterrumpido crecimiento, la economía mundial sufrió el impacto de dos acontecimientos fundamentales: 1) la estanflación de los años '70, ocurrida a raíz de los crecientes conflictos sociales sumados a los shocks petroleros; 2) el agotamiento político y económico de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y su posterior caída, arrastrando consigo tanto a la mayoría de los movimientos políticos que explícitamente se apoyaban en ella, como a buena parte de los partidos y organizaciones que, a cambio de contención política, negociaban mejoras económicas y sociales con autoridades gubernamentales y representantes del capital.

Para comprender el cambio de rumbo, debe tenerse en cuenta que la arquitectura institucional de la postguerra, así como las políticas de pleno empleo, fueron el resultado de compromisos impuestos a los propietarios del capital y no la consecuencia de una presunta coincidencia de intereses entre el capital y el trabajo³⁴. La plena ocupación, al contrario de lo que supone la teoría económica dominante, constituye una posición de desequilibrio altamente inestable. Cuando los trabajadores

pierden el temor al desempleo no sólo suelen reclamar aumentos salariales superiores a las mejoras de productividad, lo que provoca caídas en la rentabilidad y dispara presiones inflacionarias, sino que también exigen modificaciones en sus condiciones de trabajo que acaban afectando la disciplina laboral, alimentando huelgas y movimientos políticos de carácter contestatario. Por ello, no debe sorprender la general oposición de las clases propietarias contra las políticas abiertamente expansivas³⁵.

La estanflación, la desaparición del peligro comunista y el debilitamiento de las organizaciones y partidos de base social sindical, ayudaron a crear un terreno ideológico y geopolítico fértil para la imposición de políticas neoliberales a partir de la década de 1970³⁶. El respaldo del poder infraestructural del Estado norteamericano y sus diferentes ramificaciones en la institucionalidad internacional (FMI, Banco Mundial, OMC, Comunidad Europea), fue la plataforma geopolítica que facilitó la creciente desterritorialización de finanzas y corporaciones multinacionales. Paulatinamente, la meta de pleno empleo fue sustituida por la austeridad fiscal y la doctrina de las ‘finanzas sanas’.

35 Ver Kalecki (1943), Korpi (1991), Korpi (2002).

36 El año 1981 fue decisivo debido la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos. No obstante, movimientos en esa dirección ya se observaban en Chile en 1973, la Argentina en 1976 y especialmente en Inglaterra en 1979 con la asunción de Margaret Thatcher como primera ministra. La reacción abarcó a casi todas las organizaciones políticas relevantes de Occidente. Por caso, la elección del obispo ultraconservador y anticomunista polaco, Karol Wojtyła, como nuevo Papa de la iglesia católica en 1978, con el nombre de Juan Pablo II, también se inscribe en esta extendida reorientación internacional.

33 Hobsbawm (1998).

34 Cavalieri, Garegnani y Lucii (2004).

El combate a la inflación devino una prioridad excluyente de la política económica³⁷. Así se rompió el consenso de postguerra favorable a una amplia y generosa provisión de servicios sociales unida al compromiso público con el pleno empleo y mejoras salariales.

Por su parte, la eliminación de restricciones al movimiento de capitales financieros tendió a resolver el complejo problema de acción colectiva que enfrenta todo propietario³⁸. Con las finanzas, quien posee dinero no precisa convenir sus decisiones con sus pares; basta con adquirir dólares o vender acciones para expresar su posición frente a una determinada política, decisión o noticia. A través de las finanzas los 'mercados' 'votan' todos los días. Las privatizaciones, por otra parte, abren nuevos espacios de acumulación al capital privado³⁹. El retraimiento del Estado, por ejemplo, en educación o salud, ofrece renovadas oportunidades de acumulación a particulares.

La pujanza social y política del neoliberalismo no puede entenderse como corolario de sus logros en materia de crecimiento, distribución del ingreso o mejoras de indicadores sociales. En casi todas las geografías donde esta concepción imperó, las tasas de crecimiento fueron menores, los indicadores sociales se deterioraron —o en el mejor de los casos se estancaron— y la distribución del ingreso se tornó sumamente regresiva, incluso

con salarios medios congelados por décadas⁴⁰. Aunque la *performance* del neoliberalismo pueda parecer desalentadora medida por estos indicadores, estas políticas cuentan con muy influyentes adhesiones. Siguiendo a Michael Mann (2013), evaluado en términos del poder colectivo de la sociedad en su conjunto, los resultados del neoliberalismo son magros, aunque su impacto medido en relación al poder distributivo en favor de ciertos actores es notorio. No menor es su respaldo mediático a escala global, apoyo decisivo que en ciertos países linda la hegemonía.

4. Asia a contramano

El neoliberalismo, como toda ideología, no es un fenómeno rigurosamente global. Todo dogma tiene recepciones diferentes en distintas regiones. Las tendencias internacionales se difunden dependiendo de fuerzas geográficas sujetas tanto a coyunturas nacionales como a influencias geopolíticas regionales. El neoliberalismo tuvo su epicentro en 'Occidente', es decir, los Estados Unidos y sus principales áreas de influencia: Inglaterra y sus antiguos dominios, Europa Continental y América Latina. Aquí la distinción relevante no es entre países desarrollados y subdesarrollados. Las diferencias o matices dependen más del grado penetración del imperio norteamericano que de niveles de desarrollo económico relativo. En particular, Asia Oriental parece haber quedado inmune o parcialmente resguardada de la epidemia neoliberal. Hacia fines de la década de 1970, cuando Occidente se adentraba en una era de paulatino desmantelamiento de sus sistemas de protección social y del poder infraestructural de los Estados subordinados⁴¹, las principales redes capitalistas asiáticas —

37 Pueden apuntarse algunas excepciones relevantes, como los Estados Unidos, donde la política monetaria perseguida por la FED además de una meta inflacionaria coloca una meta de empleo en la fijación de la tasa de interés, bajo la fórmula conocida como 'regla de Taylor'. Ver Taylor (1993).

38 Le debemos esta observación al profesor Carlos Medeiros de la UFRJ.

39 Ver Barba y Pivetti (2016).

40 Piketty (2014).

41 Es de notar que el poder infraestructural del imperio norteamericano, especialmente el sector militar, no sufrió un desmantelamiento

que habían crecido al amparo de los Estados Unidos durante la guerra fría—comenzaron a abroquelarse en torno a China Continental, incluso con la aquiescencia del gobierno norteamericano. Desde entonces la región experimenta las tasas más elevadas de crecimiento económico mundial, reduce la pobreza y acorta sistemáticamente la distancia que la separa en términos de ingreso *per cápita* y capacidades tecnológicas de las áreas más desarrolladas de Occidente. China, en cuanto Estado, se proyecta como una superpotencia global con grados de autonomía crecientes en relación a los Estados Unidos. Su organización económica incluso crece al amparo de empresas multinacionales norteamericanas, europeas, japonesas y coreanas, espacios supeditados al control militar y diplomático estadounidense.

Pero lo más importante es que en Asia no se observan indicios de que a los Estados se les estén retirando herramientas de intervención, o que el fortalecimiento capitalista —y consecuentemente de una clase capitalista privada— necesariamente esté generando fuertes presiones o coaliciones políticas adversas a la continua transformación productiva o en reclamo de medidas macroeconómicas de austeridad destinadas a garantizar la contención salarial y la disciplina laboral. El Estado chino continúa desempeñando un rol planificador. Las elevadas tasas de inversión no se explican por la idílica frugalidad de la ‘ética confuciana’, sino por las decisiones de sus órganos estatales y empresas públicas. Entre sociedades estatales y mixtas producen alrededor de la mitad del Producto Bruto no agrícola del país. En este ‘nuevo capitalismo’, las firmas de particulares se integran en las redes que tienen por centro instituciones estatales como universidades, centros de investigación pública, fuerzas arma-

das⁴². El capitalismo chino es una formación social pragmática que aún preserva varias herramientas ‘socialistas’, como la capacidad de planificación en base a planes quinquenales.

El contexto asiático oriental donde estas transformaciones ocurren, a contracorriente de lo que sucede en Occidente, tiene como fundamento un tejido económico y geopolítico diferente del Europeo y especialmente del Latinoamericano. Al inicio de la posguerra existían dos realidades especialmente relevantes para entender la evolución de los acontecimientos. Por un lado, estaba Japón, un Estado moderno sustentado en una economía industrial, pero derrotado y destruido durante la guerra. Por otro lado, estaba China, que entonces reunía dos características opuestas: si bien ya era el país más poblado del mundo, también uno de los más pobres. La relevancia estratégica de la revolución comunista china se explica por el peso demográfico y la milenaria centralidad estatal china⁴³. En este contexto estratégico las coaliciones gubernamentales norteamericanas promovieron la reconstrucción de Japón y el meteórico ascenso económico de la periferia de China bajo custodia occidental en el ‘cordón sanitario’ anticomunista montado por los Estados Unidos, es decir, Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong, Singapur, Malasia, Tailandia. La revolución china no sólo amenazaba el orden estadounidense, ante todo era un peligro mortal para las coaliciones políticas anticomunistas que controlaban estos Estados. En ese contexto fue que se promovieron, o toleraron, ambiciosas reformas agrarias y una decidida intervención estatal como murallas de desarrollo frente al avance comunista.

Cuando a partir de los años ‘70 las autoridades chinas y norteamericanas iniciaron el famoso acercamiento diplomático —con el propósito tácito de aislar a la URSS—, las re-

to. Por el contrario, tendió a expandirse como guardián del orden internacional.

42 Ver Trebat y Medeiros (2014).

43 Spence (1991).

des económicas asiáticas de la periferia china estaban en apogeo. Hacia el final de la década ya comenzaban a gravitar en torno a las grandes urbes del litoral chino. La diáspora de población china exiliada que encabezaba el auge económico, comenzó a reconectarse con el continente controlado por el PCCh a través de sus ancestrales relaciones de parentesco. Ese proceso fue creando una red de acumulación de capital de escala continental gracias a las inversiones internacionales y al dinamismo de las empresas estatales chinas⁴⁴. Como este proceso tiene como núcleo una coalición política curtida durante una revolución, es comprensible que la prédica neoliberal no haya logrado contagiar sus engranajes fundamentales hundiéndose a la región en el marasmo de Occidente.

5. ¿Es posible el desarrollo en un contexto geopolítico neoliberal?

Hasta el siglo XIX, las coaliciones políticas que controlaban Estados se comprometían con la acumulación de capital para cobrar tributos indispensables al desempeño militar y el ejercicio doméstico del poder. Desde entonces, además de los desafíos militares, los gobiernos en gran medida obtienen legitimidad política y preservan el control sobre los Estados cuando consiguen elevar la tasa de acumulación de capital en sus territorios. Antes, al fracaso económico le seguía la decadencia militar y geopolítica⁴⁵. Ahora, además, es fuente de inestabilidad política y conflictos civiles. Es a través del crecimiento como las coaliciones gubernamentales justifican su lugar ante las masas. La identificación de la acumulación de

capital con el interés nacional facilita, o dificulta según los casos, el posicionamiento del Estado como agente universal⁴⁶.

En los países latinoamericanos, las coaliciones neoliberales enfrentan la difícil tarea de conciliar el imperativo de ratificar su legitimidad con medidas de gobierno que deliberadamente buscan desterritorializar el capital y despojar al Estado de sus principales herramientas de transformación, como empresas y bancos públicos, medidas de promoción industrial, políticas de ciencia y técnicas. ¿Es posible abonar la legitimidad política en forma sistemática y al mismo tiempo deteriorar las condiciones de vida y congelar la posición de un territorio y su población en la división internacional del trabajo? La tarea no parece sencilla, aunque los medios materiales a disposición puedan parecer invulnerables.

Las coaliciones desarrollistas, por su parte, enfrentan dificultades igualmente abrumadoras. Por un lado, tienen que lidiar con Estados débiles desde su constitución, cercados por sectores terratenientes esquivos al desarrollo, escaso poder infraestructural de los Estados que se refleja en burocracias mal entrenadas, fracturas sociales de raigambre colonial o clivajes étnicos. Por otro, operan en un marco geopolítico neoliberal, donde el clima ideológico reinante defiende substraerle al Estado su capacidad de transformación. La potencia dominante, Estados Unidos, así como sus Estados acólitos de Europa, actúa como aliada natural de las coaliciones políticas neoliberales agrupadas en torno a los principales grupos capitalistas de la región. Así, cualquier alternativa política desarrollista enfrenta la sinuosa tarea de confrontar con las clases propietarias y sus aliados imperiales mancomunados. De no alterarse el orden geopolítico de la región, lo más probable es que las sociedades desde América Latina continúen absorbidas en una

44 Desde el inicio del presente milenio, a la expansión centrada en China se sumaron otras economías de expresiva relevancia demográfica, especialmente India y toda su área de influencia.

45 Ver Tilly (1990).

46 Evans (1995).

dinámica pendular donde la reproducción del subdesarrollo, las explosiones sociales y la inestabilidad política sigan siendo la norma.

Sin embargo, ningún ordenamiento geopolítico es estático ni unidimensional. Por un lado, el neoliberalismo presenta algunos síntomas de resquebrajamiento, a comenzar por las señales provenientes de Estados Unidos e Inglaterra. Por otro lado, aunque la ascensión asiática conlleva la amenaza de la re-primarización, en caso de reforzarse una inserción comercial similar a la liderada por Gran Bretaña en el siglo XIX⁴⁷, como compensación amplía mercados donde la región posee ventajas y crea nuevas instituciones con reglas alternativas de financiamiento e inversión internacionales. Un orden económico y diplomático multipolar es el mejor escenario al que pueden aspirar las coaliciones desarrollistas en aquellas regiones que carecen de un centro cíclico de acumulación propio⁴⁸.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as fundamental cause of long-run growth. *Handbook of Economic Growth 1A*, 386-472.
- Agnew, J. (1994). The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*. 53-80.
- Anderson, B. (2006) *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Arighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekin*. Madrid: Akal.
- Barba A. y Pivetti, M. (2016). *La scomparsa della Sinistra in Europa*. Roma: Imprimatur.
- Braudel, F. (2001). *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica.
- Cavaliere, T., Garegnani, P., Lucii, M. (2004). Anatomia di una sconfitta. *La Rivista del Manifesto*. N. 48, aprile, 44-50.
- Chang, Ha-Jong (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Crespo, E. y De Lucchi, M. (2011). Impacto de la industrialización china en las estrategias de desarrollo. *Revista Argentina Heterodoxa*. No 1.
- Diamond, J. (1997). *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. London: W.W. Norton & Company.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fernández, V. R. y Trevignani, M. F. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *Dados*. Vol. 58, Núm.2.
- Findlay, R. y O'Rourke, K. (2007). *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton: Princeton University Press.
- Galbraith, J. K. (1952). *A Theory of price control*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gallagher, J. y Robinson, R. (1953). The Imperialism of Free Trade. *The Economic History Review*. New Series. Vol. 6, No. 1, 1-15.
- Halperin, S. (2007). Re-envisioning global development: Conceptual and methodological issues. *Globalizations*. Vol. 4, Núm. 4, 543-558.
- Halperin, S. (2009). Nationalism reconsidered: the local/translocal nexus of globalisation. *Studies in Ethnicity and Nationalism*. 9, (3), 465-480.

47 Crespo y De Lucchi (2011).

48 La literatura sobre los BRICS asumía que Brasil estaba destinado a desempeñar este papel. Lo ocurrido en el país vecino desde 2011 confirma que se trataba de un diagnóstico erróneo, sea por el lugar de la economía brasileña en el mundo, por el grado de penetración del imperio norteamericano en el aparato estatal y los medios de difusión ideológicos brasileños, o por la naturaleza de las coaliciones políticas que disputan el control del Estado.

- Harari, Y. N. (2015). *Sapiens: A Brief History of Humankind*. Vintage.
- Hirschman, A. O. (2013). *The Essential Hirschman*. Princeton: Princeton University Press.
- Hobsbawm, E. J. (1998). *Historia del Siglo XX*. Crítica.
- Hoffman, P. (2015). *Why did Europe conquer the world?* Princeton: Princeton University Press.
- Huntington, S. P. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Kalecki, M. (1943). *Political Aspects of Full Employment*. *Political Quarterly*.
- KeishiOno (2012). *Total War from the Economic Perspective*. *International Forum on War History*. The National Institute for Defense Studies.
- Kennedy, P. (1988). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Unwin Hyman.
- Korpi, W. (1991). Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis. *British Journal of Political Science*.
- Korpi, W. (2002). The Great Trough in Unemployment: A Long-Term View of Unemployment, Inflation, Strikes, and the Profit/Wage Ratio. *Politics & Society*.
- Landes, D. (1999). *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor: Why Some Are So Rich and Some Are So Poor*. W. W. Norton & Company.
- Lipset, S. M. (1987). *El hombre político*. Madrid: Tecnó.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power* (Vol. 1). New York: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power* (Vol. 2). New York: Cambridge University.
- Mann, M. (2013). *The sources of social power: Globalisations*. Vol. 4. New York: Cambridge University Press.
- Mayer, A. (1994). *La Persistencia del antiguo Régimen*. Madrid: Alianza Editorial.
- Medeiros, C. A. (2003). *The Post-war American Technological Development as a Military Enterprise. Contributions to Political Economy*.
- Medeiros, C. A. (2010). Instituições e desenvolvimento econômico: Uma nota crítica ao "nacionalismo metodológico". *Economia e Sociedade*. Campinas, Vol. 19, núm. 3 (40), 637-645.
- Mokyr, J. (1990). *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*. Oxford University Press.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Panitch, L., & Gindin, S. (2012). *The making of global capitalism*. London: Verso.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. G. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*. Vol. 36, Issue 2, International Regimes, 379-415.
- Ruttan, V. (2006): Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development. Oxford: Oxford University Press.
- Spence, J. (1991). *The Search for Modern China*. Norton & Company.
- Taylor, J. B. (1993). Discretion versus Policy Rules in Practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, 195-214.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell.

- Trebat, N. y Medeiros, C. A. (2014). Military Modernization in Chinese Technical Progress and Industrial Innovation. *Review of Political Economy*, Vol. 26, Issue 2.
- Weber, M. (2003). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica.
- Whitney, Hall, J. (1973). *El Imperio Japonés*. Barcelona: Siglo XXI Editores.

Capital global, Integración regional y Estados Nacionales en el siglo XXI.

Más allá de las teorías del Imperialismo y de las Relaciones Internacionales

*Global Capital, Regional Integration and National States in the 21st Century
Beyond the Theories of Imperialism and International Relations*

Por Pablo Míguez*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 15 de abril de 2017.

RESUMEN

El presente artículo de investigación se propone discutir, por un lado, las relaciones entre la lógica global del capital y la dimensión territorial de las formas políticas asumidas por ella y; por otro lado, el vínculo entre el marxismo y las Relaciones Internacionales establecido a partir de los años setenta y que fue objeto de análisis a partir de las transformaciones asociadas al final de la guerra fría y al despliegue de la llamada globalización. Analizamos los planteos y las críticas al interior del marxismo de los enfoques neogramscianos, estudiamos la reconfiguración del debate en los años noventa a la luz de los cambios propuestos por el proceso de globalización, y proponemos una lectura

de la situación contemporánea de las lógicas de la acumulación y de la dimensión política nacional e internacional.

Palabras clave: *Capital, Regionalismo, Estado Nación, Relaciones Internacionales, Imperialismo.*

ABSTRACT

The present research article aims to discuss, on the one hand, the relations between the global logic of capital and the territorial dimension of the political forms assumed by it and, on the other hand, the link between Marxism and international relations established from the seventies. And which was the object of analysis based on the transformations associated with

* Doctor en Ciencias Sociales, Licenciado en Economía y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: pmiguez@ungs.edu.ar

the end of the Cold War and the deployment of so-called globalization. We analyze the issues and criticism to the interior of the Marxism of neogramscian approaches, studied the reconfiguration of the debate in the 1990s in the light of the changes proposed by the process of globalization, and proposes a re-reading of the contemporary situation of the logic of accumulation and the national and international political dimension.

Keywords: *Global Capital, Regionalism, National State, International Relations, Imperialism.*

Introducción

El presente trabajo se propone discutir, por un lado, las relaciones entre la lógica global del capital y la dimensión territorial de las formas políticas asumidas por ella y; por otro lado, el vínculo entre el marxismo y las Relaciones Internacionales establecido a partir de los años setenta y que fue objeto de análisis a partir de las transformaciones asociadas al final de la guerra fría y al despliegue de la llamada globalización. En un primer apartado, analizamos los planteos y las críticas al interior del marxismo de las posiciones que establecen análisis de las Relaciones Internacionales sobre la base de ciertas categorías marxistas en los años ochenta, especialmente las derivadas de los enfoques neogramscianos. En un segundo apartado, estudiamos la reconfiguración del debate en los años noventa a la luz de los cambios propuestos por el proceso de globalización, donde se establece el diálogo con enfoques marxistas que estudiaban desde fines de los años setenta la teoría del Estado. En un tercer apartado, nos acercamos a los intentos de recepción de las críticas y la elaboración de propuestas superadoras para pensar algunos procesos como la integración regional o la adopción de políticas neoliberales por parte de ciertos Estados en la etapa contemporánea de la globalización. Finalmente, proponemos una lectura de la situación contemporánea de las lógicas

de la acumulación y los ejes sobre los cuales entendemos que deberían pensarse líneas de abordaje de la dimensión política nacional e internacional.

1. Relaciones Internacionales y Marxismo

El marxismo se había introducido al campo de las Relaciones Internacionales desde los años ochenta a partir del trabajo de Robert Cox y Stephen Gill en una versión afín a las teorías gramscianas de la hegemonía pero llevada al plano internacional. A diferencia de la versión original, no se trata de relaciones entre clases y en el ámbito doméstico, sino de relaciones entre Estados en el ámbito internacional.

En los años ochenta, el trabajo de Robert Cox emerge en contraposición a las teorías hegemónicas en Relaciones Internacionales del Realismo (Waltz, 1979) y el Neorrealismo (Keohane, 1984). Cox proponía relacionar la idea gramsciana de hegemonía ligada al establecimiento de un orden mundial y a la idea de “cambio histórico” en el sentido de que esa hegemonía se sostiene en prácticas, normas, instituciones e ideas y en fuerzas que transforman el orden prevaleciente. La hegemonía remite, por supuesto, a una forma de dominación basada en el consenso antes que en el uso del poder del Estado. La hegemonía, a su vez, reconoce tres esferas de actividad: las relaciones sociales de producción (formas materiales, institucionales y discursivas que engendran fuerzas sociales particulares); formas de Estado (el históricamente contingente complejo Estado-sociedad civil); órdenes mundial (con sus fases de estabilidad y conflicto y las formas alternativas que puedan emerger). Las tres se encuentran dialécticamente relacionadas y las fuerzas sociales actúan a través de todas las esferas de actividad constituyendo una “estructura histórica” formada por ideas, capacidades materiales e instituciones.

En términos de clases, la tesis neogramsciana trata de la expansión de una clase sur-

gida en el ámbito de una sociedad nacional que tiene éxito en expandirse en el sistema internacional. El proceso sería el siguiente: las relaciones de producción generan diferentes fracciones de fuerzas sociales, esas fuerzas sociales definen los parámetros de la acción de las formas de Estado, esto es, la *razón de Estado* para un Estado particular (Cox, 1987). La heterogeneidad es interna al Estado donde una clase dominante desarrolla un proyecto hegemónico y constituye junto con otras fracciones de clase un “bloque histórico”, siempre en el ámbito nacional. Una vez que fue consolidada domésticamente, está en condiciones de insertarse en el orden mundial.

Con la crisis de los setenta como telón de fondo, Cox señalaba la hegemonía británica para el periodo 1845-1879, la crisis de dicha hegemonía entre 1879 y 1945 y la hegemonía norteamericana desde 1945 hasta comienzos de 1970 en lo que denominó la *Pax Americana*. Desde allí en adelante, asistiríamos a la erosión de estos principios sobre la base de la internacionalización de la producción y del manejo de las finanzas, lo que constituye el preludio de la denominada globalización.

Desde los años setenta la organización de la producción y las finanzas al nivel transnacional marcan el comienzo de la globalización y el fin de la *Pax Americana*, lo que da lugar a un capital nacional y transnacional, así como a un trabajo que se segmenta entre trabajadores establecidos y no establecidos. Se desarrolla aquí la idea de la “Internacionalización del Estado” para dar cuenta de la forma en que los cambios en la producción son transmitidos a través de los canales estatales y las formas asociadas de creación de consensos. Stephen Gill (1991, 1992), asimismo, reconoce el pasaje de un bloque histórico internacional en el periodo de la segunda posguerra hegemonizado por Estados Unidos hacia una *transnacionalización del bloque histórico* a partir de los cambios mencionados en los años setenta donde se observa una posición de *supremacía*

más que de hegemonía, organizada a través de dos procesos: el nuevo constitucionalismo del neoliberalismo disciplinario (democracia, un *set* de políticas macroeconómicas *market-friendly*) y una civilización de mercado (basada en la ideología del progreso capitalista). La promoción norteamericana del liberalismo hacia el resto del mundo sería una muestra de la supremacía americana basada en la ideología del individualismo y del libre comercio.

A pesar de estos aportes mencionados, Fred Halliday (2002a) señala que hay una ausencia del materialismo histórico en las Relaciones Internacionales y va a proponer para su estudio la necesidad de hacer un uso deliberado de sus presupuestos y métodos así como de algunos conceptos clásicos y emblemáticos como el de “Imperialismo”. Tal omisión proviene, según Halliday, del desinterés de una disciplina basada en el “empirismo” del mundo intelectual anglosajón, muchas veces reacio a la teorización y de cierto énfasis del Marxismo en los factores económicos en desmedro de las cuestiones políticas, ideológicas y de seguridad, así como un de un descuido por la dualidad nacional-transnacional.

El marxismo permite entender al Estado como la “encarnación de una formación social concreta” y a la soberanía como la soberanía de unas fuerzas sociales específicas y no como un concepto jurídico. El sistema interestatal surge en el contexto de la expansión del capitalismo por todo el planeta y apunta tanto el carácter individual de los Estados como sus relaciones mutuas (Halliday, 2002a). A diferencia de Ellen Meiksins Wood, para Halliday las clases actúan siempre a nivel nacional e internacional, alineándose o compitiendo por medios pacíficos o militares, por lo cual, la lucha de clases se da en dos niveles: entre grupos con posiciones diferentes y entre grupos con posiciones similares, y tanto dentro de Estados concretos como internacionalmente entre distintos Estados. Los actores no estatales siempre existieron, el tema es ver si actúan

por medio de los Estados o a través de otros canales, como los relativos a las clases que funcionan internacionalmente, a saber, la burguesía. Antes que el proletariado, la burguesía fue siempre esta clase internacionalizada, por su educación, cultura e intereses económicos, lo que la llevaba a actuar cada vez más internacionalmente.

Las Relaciones Internacionales son el resultado de un conflicto entre clases gobernantes capitalistas —entre las establecidas y las que pugnan por emerger— que devienen en conflictos inter-imperialistas e inter-capitalistas. A saber, la expansión de los imperios europeos, el estallido de las dos guerras mundiales, las crisis del '30 y del '73, los conflictos comerciales entre Japón y los Estados Unidos en los años ochenta, etcétera, son conflictos de este tipo. El imperialismo clásico de cuño leninista, destaca Halliday, no es una versión de las relaciones Norte-Sur sino la expresión del conflicto entre grandes potencias. Un conflicto que siempre puede verse como un factor dinámico del sistema internacional y que explica mejor su desenvolvimiento que la idea de “anarquía”, propia de las teorías realistas de las Relaciones Internacionales. Para el marxismo, la anarquía es la del mercado y no la del sistema interestatal. Las Relaciones Internacionales muestran la historia de la contención del conflicto inter-capitalista, por un lado, y de la revolución social, por el otro. Halliday entiende que el marxismo es adecuado para entender las Relaciones Internacionales en combinación con otras subdisciplinas, como por ejemplo el derecho internacional, con reglas y tendencias propias que no pueden reducirse a los factores socioeconómicos (Halliday, 2002a). En el estudio de la dimensión internacional Halliday subraya la vigencia y la pertinencia de la noción de Imperialismo para entender la reproducción contemporánea de las clases, la riqueza y el poder a escala mundial, no sólo del sistema internacional de Estados (Halliday, 2002b).

Estos conceptos, así como los avanzados por los enfoques neogramscianos, van a ser muy cuestionados por diferentes versiones del marxismo, especialmente por el *Open Marxism* británico, al que nos referiremos más adelante con algún grado de detalle. En esta teorización, se destaca una primera intervención de Simon Clarke que señala de manera temprana que el Estado Nación es contingente, no es una necesario para la relación del capital como lo es la separación de lo económico y lo político, y es un producto de la lucha de clases, del antagonismo entre el capital y el trabajo (Clarke, 1977). El Estado territorialmente delimitado en cuanto forma de las relaciones sociales es preexistente a las relaciones sociales capitalistas. Por otro lado, el Estado sólo se entiende como formando parte del sistema internacional de Estados (Barker, 1978).

Aportes y críticas desde el *Open Marxism* en los años noventa

En los años noventa, muchos de los protagonistas de los debates iniciados en los años sesenta sobre la naturaleza del Estado actualizan sus tesis sobre la reconfiguración del rol estatal, en momentos donde comienzan a proliferar numerosos discursos sobre la “globalización”.

Uno de los trabajos iniciales y muy referenciados es el de Sol Picciotto (1991) que analizaba la “Internacionalización del Sistema estatal” entendiendo que las cuestiones ligadas al principio de territorialidad de la jurisdicción se relacionan con la transición de una soberanía personal propia de las sociedades pre-capitalistas a la soberanía “impersonal” de la sociedad capitalista. Este es uno de los elementos clave para entender la circulación de mercancías y de capitales y el origen del sistema internacional capitalista volviéndose un argumento muy utilizado por los autores del *Open Marxism*. Coincidiendo con otros autores, señala la necesidad de partir del Mercado mundial como *presupuesto* y, al mismo tiempo, como *resultado* del despliegue de esa acumula-

ción a escala mundial y de entender el sistema interestatal como partes constitutivas de ese mismo proceso. A su entender, el marxismo se había ocupado del Estado individual y no como parte de un sistema internacional de Estados que lo precede. Picciotto recupera la crítica temprana de Simon Clarke (1977) a las tesis de Nicos Poulantzas por partir de la sociedad civil –mejor dicho, de la interacción entre los grupos de esa sociedad civil, de sus relaciones ideológicas e institucionales– antes que de las relaciones de clase dominadas por relaciones de producción y el proceso de acumulación de capital (alude incluso a la posibilidad de pensar la formación internacional de las clases de sus alianzas y sus conflictos, de Kees van der Pilj, retomadas luego por William Robinson y los Neogramscianos). Picciotto se opone también a la idea de Immanuel Wallerstein de un Sistema Mundo formado por sociedades individuales y sus Estados. Nos encontrábamos en medio de un nuevo auge de la discusión en la historiografía marxista sobre la transición del feudalismo al capitalismo y del lugar del Estado en dicho proceso (Míguez, 2009).

Retomando la crítica de Brenner al “circulacionismo” de Wallerstein, Picciotto destaca que no es el comercio ni la división internacional del trabajo lo que da origen al capitalismo, sino las contradicciones del modo de producción feudal. Analizando el Derecho Internacional Público, Picciotto señala que el incremento de las relaciones económicas internacionales incrementa la superposición de jurisdicciones, la dificultad para definir la “jurisdicción nacional” y al aumento de los conflictos sobre sus efectos, sobre todo a partir de la segunda posguerra donde proliferan una enorme variedad de acuerdos entre Estados y entre estos y organizaciones internacionales dentro y fuera de las Naciones Unidas (ONU). Estos acuerdos “informales y caleidoscópicos” están lejos de proveer alguna especie de coordinación de funciones de un Estado interna-

cional o de alguna forma de regulación global adecuadamente funcional.

Otro de los referentes del *Open Marxism* es el pensador irlandés John Holloway, quien se plantea la pregunta en términos abstractos sobre qué es lo que hace surgir a lo económico y a lo político como momentos distintos de esas relaciones sociales. En este sentido, el Estado: “Como una forma de las relaciones sociales capitalistas, depende de la reproducción de esas relaciones. Por lo tanto, no es sólo un Estado en la sociedad capitalista sino un Estado capitalista, ya que su supervivencia como tal está ligada a su capacidad de promover la reproducción de las relaciones sociales capitalistas en su conjunto”. Y luego añade: “... la relación entre el Estado y la reproducción del capitalismo es compleja: no puede suponerse, a la manera funcionalista, ni que todo lo que el Estado hace es necesariamente en beneficio del capital ni que el Estado pueda siempre realizar lo que necesario para asegurar la reproducción de la sociedad capitalista. La relación entre el Estado y la reproducción de las relaciones sociales del capitalismo es del tipo de prueba y error” (Holloway, 1994). Según Holloway, lo político es un momento de la totalidad de las relaciones sociales y el carácter *global* de la sociedad es algo propio del capitalismo desde el principio, no es, como se sugiere, el resultado de la reciente internacionalización del capital: “Lo político, entonces, es un momento de una relación global, pero se expresa no en la existencia de un Estado mundial, sino en la existencia de una multiplicidad de Estados nacionales, aparentemente autónomos” (1994). El Estado es entonces una forma de fracturar a la sociedad mundial. Para Holloway la derivación de lo político se discutió desde los años setenta olvidando que el Estado existe sólo en la forma de una multiplicidad de Estados: “Todos los Estados nacionales se definen, histórica y constantemente, a través de su relación con la totalidad de las relaciones sociales capitalistas” (1994).

Los Estados nacionales están definidos de manera territorial e inmóvil, lo que se contraponen con el carácter global y móvil del capital. Los Estados nacionales buscan atraer al capital y, una vez atraído, inmovilizarlo dentro de su territorio brindándoles garantías para su reproducción en condiciones más favorables que otros Estados, ya sea otorgando ventajas impositivas o facilitando la explotación del trabajo. Es decir, compiten por atraer parte de la plusvalía global. Aunque se presente como tal, la relación entre Estados no puede entenderse como una relación externa. Los organismos internacionales son "parte integrante del conflicto político nacional o más bien de la integración del conflicto nacional y global" (Holloway, 1994). Por el simple hecho de que la reproducción del capital requiera cierta acción política no puede asumirse que el Estado vaya a cumplir siempre con lo que el capital requiere como tampoco puede suponerse que el capital siempre pueda resolver sus crisis.

Para Holloway, en suma, todos los Estados se definen a través de su relación con la totalidad de las relaciones sociales capitalistas. La definición territorial implica que cada Estado sea inmóvil, en oposición a la movilidad del capital, que deviene cada vez más líquido y fluye hacia donde obtiene mayor rentabilidad. El Estado debe tratar de atraer e inmovilizar el capital dentro de su territorio, debe retener una parte del capital mundial y por lo tanto de la plusvalía global, ya que este huye de la insubordinación del trabajo. No se trata de la explotación de los países pobres sobre los países ricos, sino de la explotación del trabajo global por el capital global. El capital se puede acumular en el territorio de un Estado gracias a la explotación del trabajo en otro territorio nacional. Todos los Estados tienen interés en la explotación global del trabajo.

Peter Burnham (2002) es otro representante del *Open Marxism* que se plantea el problema de entender al Estado como un componente de un sistema internacional de Estados,

esto es, como una forma no derivada de un análisis doméstico, donde los determinantes externos aparecen *a posteriori*. La forma capitalista del Estado deriva de la lucha de clases provenientes de las relaciones sociales feudales que lo preexistían. Burnham retoma a Clarke y señala que el concepto de relaciones de clase tiene prioridad analítica sobre las formas políticas, económicas o ideológicas de esas relaciones y que, por supuesto, dichas relaciones de clase son antagónicas. Burnham se propone atravesar diferentes niveles de abstracción desde "el Estado" (la forma Estado capitalista en general) hasta los Estados nación particulares y luego hasta el "manejo político de los circuitos globales del capital" propios de los Estados en la globalización, en línea con Holloway (1995). Esta versión del marxismo abierto se basa en la comprensión de la complejidad de la rotación del capital y se enfoca en la resistencia a la imposición del trabajo y, por ende, en la centralidad de la lucha de clases. Burnham rescata a Picciotto (1991) cuando señala que el Estado y el sistema internacional de Estados surgen de la transición de la soberanía personal propia del feudalismo a la soberanía abstracta de una autoridad pública sobre un territorio claramente delimitado.

Las relaciones de clase globales son nacionalmente procesadas siendo la lucha del proletariado con la burguesía no en sustancia o contenido, pero sí en su forma, una lucha nacional (Burnham, 1995). Las relaciones de clase no son nacionales y las luchas entre Estados deben ser entendidas a un nivel abstracto como la lucha entre capital y trabajo que asume cada vez más la forma del poder nacional del capital sobre el trabajo y puede asumir la forma de una lucha entre Estados. No es posible para ningún Estado elegir no estar integrado al contexto internacional. Los Estados nacionales existen como "nodos" políticos o "momentos" en el flujo internacional del capital (Burnham, 2002: 123).

El Estado es parte de la crisis pero no puede resolverla por sí mismo aunque puede, sin embargo, incrementar la eficiencia de la explotación dentro de sus fronteras y mejorar su posición en la jerarquía del sistema de precios, que es donde se ve la lógica de la competencia capitalista (Bonefeld, *et. al.*, 1995). La sociedad capitalista es un sistema social global basado en la imposición del trabajo a través de la forma mercancía siendo los Estados los momentos políticos de la composición global de las relaciones de clase. No hay un juego de suma cero donde el Estado y el mercado se oponen. Los Estados actúan usando los procesos de mercado para “despolitizar” los aspectos difíciles de la política pública (Burnham, 1999, 2002). Burnham lo relaciona con la discusión en el capital sobre la circulación del capital y con el adecuado manejo de la rotación del capital que los Estados tendrían como función. Por despolitización se entiende la sujeción del trabajo a reglas automáticas que eliminan la posibilidad de intervenciones discrecionales, sobre todo mecanismos financieros o dinerarios que actúan como disciplinadores del trabajo (es el caso, por ejemplo, de la Unión Europea que elimina la posibilidad de devaluación al crear una moneda única y somete al trabajo a las políticas de austeridad).

En las Relaciones Internacionales, el trabajo de Burnham se concentraba en cuestionar la forma en que el marxismo hacía uso de un materialismo histórico “transnacional” en las versiones neogramscianas de las Relaciones Internacionales, especialmente de Cox y de Gill. Burnham valora el aporte de los neogramscianos en tanto ofrecen una mirada alternativa a las corrientes neorrealistas e institucionalistas de las relaciones internacionales. Estas corrientes frecuentemente parten de entender al mercado y al Estado como dos entidades separadas, lo que resulta en una fetichización del Estado, quedando el mercado deshistorizado y tratado como una arena técnica en donde el Estado interviene de manera externa. El *Open*

Marxism, en cambio, parte de las relaciones sociales de producción, donde la relación entre capital, trabajo y Estado va a revelar la separación entre Estado y mercado como ilusoria. Además, rechazan que la noción gramsciana de Hegemonía (desplegada en numerosas notas en los *Cuadernos de la Cárcel*) sea evocada por los neogramscianos para analizar la expansión de una clase en el ámbito internacional por medio de la fuerza o el consenso y dando lugar a un orden mundial hegemónico.

Diálogos del Neogramscismo y el *Open Marxism*: Bieler y Morton en los 2000

Andreas Bieler y Adam Morton son autores neogramscianos que conocen y respetan profundamente la tradición del *Open Marxism*, pero que polemizan con ella en numerosos aspectos, sobre todo en el balance excesivamente negativo que estos hacen de la corriente neogramsciana a la que ellos, con sus críticas, suscriben. La principal objeción que realizan al *Open Marxism* es que fallan en la comprensión de la dinámica de la lucha transnacional de clases y, por lo tanto, de la globalización de los procesos de cambio estructural y formación transnacional de las clases. Pero de manera más general, los autores subrayan, a saber: la tendencia del *Open Marxism* a oscurecer la forma en que la lucha de clases es mediada a través de prácticas sociales específicas, la priorización dada al dominio por sobre la resistencia a dicha dominación, el rechazo a distinguir formas de Estado y la existencia de un análisis Estado-céntrico, y por último, un estilo de discusión teórico y abstracto. Veamos con más detalle estas objeciones y algunas otras.

La visión de una lucha de clases que no hace referencias concretas o análisis históricos oscurece la variedad de formas que esta puede asumir. La idea de Holloway de que “el capital es lucha de clases” elude, según Bieler y Morton (2006a), el necesario análisis de las formas en que el desarrollo histórico de la acumula-

ción es mediada por formas institucionales de las relaciones de producción de las cuales el Estado es sólo un aspecto. Por otro lado, las estrategias de “despolitización” analizadas por Burnham resaltan el efecto de dominación y opacan la mirada sobre las resistencias derivadas de esas luchas. Por su parte, se observa un rechazo a distinguir diferentes formas de Estado así como el menosprecio por otras formas de poder de Estado que no sean coercitivas, ni tampoco la posibilidad de cooperación y no de conflicto entre los Estados. La centralidad puesta en el Estado olvida la dimensión internacional del sistema estatal capitalista, como lo ha señalado tempranamente Colin Barker. Por último, se rechaza el desarrollo de algún tipo de periodización relativa al modo de producción capitalista para evitar asumir algún tipo de estabilidad temporal en el capitalismo que suspenda la crisis.

De manera más específica, el *Open Marxism* y los Neogramscianos difieren en la forma de interpretar los cambios de la economía global posteriores a los años setenta. Para *Open Marxism*, los cambios son sólo resultados de la intensificación de desarrollos previos, no ven en ellos una ruptura. Los neogramscianos, en cambio, la interpretan como un cambio estructural fundamental, que es el de la transnacionalización de la producción y las finanzas. El *Open Marxism* no tiene en cuenta, por lo tanto, la forma transnacional de la lucha de clases, la cual puede tener lugar entre capital y trabajo a nivel nacional, pero también entre capital nacional y trabajo, y capital transnacional y trabajo. Para ellos esta lucha tiene lugar a nivel nacional pero se juega a nivel internacional bajo la forma de la cooperación o conflicto interestatal. En su interpretación del proceso de unión monetaria europea, esta es entendida como la estrategia de diferentes burguesías y Estados nacionales cooperando en una despolitizante política monetaria a nivel europeo en orden a extender la explotación de sus diferentes clases trabajadoras nacionales. Los

Neogramscianos lo suponen como parte de un conflicto de clase transnacional sobre el modelo de capitalismo futuro, que parece ir en la dirección de un modelo Anglo-americano (*sic*). Se debe analizar las diferentes formas en que los intereses neoliberales de las fuerzas sociales transnacionales del capital son internalizadas (o resistidas) en diferentes formas de Estado nacionales y sus respectivos intereses nacionales. Y esto, volviendo a Gramsci, puede reconocer dos formas principales, ya sea bajo la forma hegemónica o bajo la forma de una revolución pasiva (como el ascenso del neoliberalismo en México o la expansión del capital europeo a Europa Central y Oriental, estudiadas por Bieler (2006).

A pesar de las múltiples críticas recibidas, Bieler y Morton sin embargo van a intentar incorporar algunos de los numerosos señalamientos que son realizados por el *Open Marxism* y van a ofrecer una conceptualización del Estado desde una “Critical Economy”, ya que el enfoque neogramsciano, según ellos, no desarrolló completamente una teoría del Estado y cómo se relaciona con la reestructuración de diferentes formas de Estado en la economía política global (Bieler y Morton, 2006a: 164). Retomando a Gramsci, recuerdan que este no divide al Estado de la sociedad, que se combinan para producir el “Estado ampliado” y que se construye en oposición a la concepción liberal de la separación de poderes. La hegemonía no está limitada a las experiencias nacionales o domésticas, sino a las circunstancias internacionales, lo que permite combinar el énfasis en el punto de partida nacional con el foco en las emergentes fuerzas sociales transnacionales sin el punto de vista exclusivo de la internacionalización del Estado (a diferencia del *Open Marxism* que parte de lo económico global y lo político global). Para ello, recurrirán a la obra de Poulantzas y a la internacionalización de los intereses de clase dentro del Estado ya que según el pensador griego, el Estado es la condensación de relaciones de fuerza entre

clases y fracciones de clase dentro del propio Estado. Poulantzas (1975) asiste a la internacionalización del capital norteamericano en Europa (siendo *internalizado* por diferentes Estados europeos). La internacionalización del capital, o mejor aún, para los neogramscianos, su transnacionalización, no es la expansión de diferentes capitales fuera del Estado, sino la expansión de diferentes fracciones de clase en diferentes Estados (170).

Luego de conceptualizar los efectos de la internacionalización de las relaciones de producción, Bieler y Morton (2006b) la relacionan con la neogramsciana noción de Cox de “internacionalización del Estado”, establecida por la particular configuración de fuerzas sociales que definen la razón de Estado de un Estado particular. Esta definición de la “forma de Estado” permite tratar al Estado como algo más que un aparato, como la interacción de fuerzas sociales dentro de la sociedad civil y la sociedad política, esto, es el Estado ampliado de Gramsci, con lo que se supera la separación entre economía y política que es una de las demandas metodológicas del *Open Marxism*.

En suma, los diálogos establecidos entre estas corrientes marxistas interesadas en las Relaciones Internacionales, por momentos sumamente álgidos, no excluyen la posibilidad de llevar sus consideraciones a otro campo más propios del marxismo, que es el de la Economía Política.

El debate de “lo internacional” desde la economía política

Marxismo clásico de Meiksins Woody Callinicos

Una de las posiciones más fuertes en el debate es la que sostiene la vigencia de los Estados nacionales a pesar del carácter global del capital. La prestigiosa historiadora Ellen Meiksins Wood defiende esta idea al subrayar que “decir que el capitalismo es universal no es lo mismo que decir que el capital es transna-

cional” (2002: 25). Para ella, la medida de la universalización del capital no es el grado en que el capital ha escapado de los confines del Estado nacional. Y de hecho, “aun tenemos economías nacionales, Estados nacionales, capitales basados nacionalmente y capitales transnacionales basados nacionalmente.” Es más, los organismos internacionales como el FMI, la OMC, el Banco Mundial, etcétera, serían agentes de capitales nacionales específicos cuyo poder deriva de Estados nacionales, por lo cual, Estados imperiales subordinan a otros Estados.

En *Empire of Capital*, Ellen Meiksins Wood (2003) defiende la vigencia de la idea clásica de Imperialismo por el hecho de que la globalización es activada justamente por los mayores Estados capitalistas y sus agencias internacionales. Mientras que la globalización supone, para Wood, una tendencia a la uniformidad de las relaciones sociales o disolución de las diferencias sociales, esto es, un movimiento homogeneizador de igualación de las condiciones de producción. El imperialismo actúa en sentido contrario, refuerza la “diferenciación social” de las economías nacionales.

Hay una “diferenciación social” de las economías nacionales en el mundo en la medida que la lógica de la competencia capitalista está orientada al mercado mundial (configurando “lo económico”), mientras que lo estrictamente “político” es nacional y está territorialmente delimitado. Las fracciones de clase se dan al interior de cada Estado y representan intereses por medio de agentes u actores que pueden estar insertos o no en el mercado mundial. Según Wood, el capitalismo emergió por primera vez en Inglaterra y se expandió desde Gran Bretaña al resto del mundo como resultado de los desarrollos propios del capitalismo inglés y de sus imperativos de expansión, de sus particulares necesidades de recursos, trabajo, mercados y los rivales Estados europeos se vieron envueltos en la competencia y en la subyugación de los territorios coloniales, donde

la ventaja productiva tenía a su vez un correlato en los conflictos militares. En el resto de Europa, el capitalismo no va a emerger de la misma manera sino de la mano de los Estados europeos que se veían obligados a desarrollar sus economías por la presión externa ejercida por el capitalismo británico (es paradigmático el caso de Alemania y su industrialización fomentada desde el Estado). Crecerán así numerosas economías nacionales y Estados nacionales y su desarrollo en entidades separadas, pero interrelacionadas, garantizando la permanencia de las formas nacionales.

En todo caso, la integración transnacional estaría tomando la forma de una regionalización antes que una globalización, y en ese caso, se trata de bloques regionales de desarrollo desigual con economías nacionales y Estados nacionales jerárquicamente organizados, con centros de gravedad y periferias de economías marginales. La integración significa una mayor competencia entre capitales nacionales, que deben ser respaldados por sus respectivos Estados. Wood no acuerda con que la globalización implique la declinación de los Estados nacionales ni de las clases capitalistas nacionales, pero reconoce que han surgido nuevas formas de imperialismo por medio de la deuda, la manipulación financiera o la inversión extranjera directa, que necesita penetrar fronteras nacionales de formas diferentes a los medios militares o a la dominación colonial de antaño.

El capitalismo, a diferencia de otros sistemas de explotación previos, siempre tuvo la contradicción de presentar una lógica económica expansiva –y global– y la división territorial de su forma política –el Estado como momento extra económico o momento político de la coerción– como momento necesario para preservar su capacidad de autoexpansión. Es por eso que tiende a la fragmentación territorial del espacio y de la autoridad política. Para Wood es imposible que se produzcan condiciones sociales suficientemente uniformes de

producción como resultado de la globalización, sino que la economía global es una agregado de sistemas sociales diferenciados donde el capital actúa explotando esas diferencias, acentuando la competencia y el desarrollo desigual.

En los primeros años del 2000, Claire Cutler (2002) refuerza estos argumentos analizando la globalización de los mercados a la luz del creciente cuerpo de derecho económico transnacional. Y advierte que la globalización del derecho supone el avance de los intereses de una clase transnacional cuyos miembros funcionan como intelectuales orgánicos de la globalización del capitalismo. Claire Cutler subraya que a pesar del crucial rol del derecho internacional ha sido “subteorizado” por el marxismo y avanza identificando dos diferentes conceptos de propiedad, uno de ellos asociado a los senderos de la acumulación nacional y otro al de la acumulación transnacional, que busca desnacionalizar, desterritorializar y desmaterializar las relaciones de propiedad en línea con los cambios en las formas postfordistas de organización del trabajo y de la fragmentación global de la producción capitalista. Retomando el análisis de Ellen Meiksins Wood sobre la separación de lo económico y lo político y su lectura de E. P. Thompson sobre el derecho, entiende al derecho como un elemento interno al modo de producción. Los modos de dominación y de coerción, así como las formas de propiedad, no son sólo elementos superestructurales, o meros reflejos, sino que son constitutivos de las relaciones productivas (Cutler, 2002: 234-235). El marxismo habría concebido el análisis de los modos de producción y de las clases centralmente en términos de formaciones nacionales. La expansión transnacional del capital es habilitada por el derecho en tanto por esta vía se expande globalmente el poder corporativo privado, creando un orden jurídico global que es interno a los cambios en el modo de producción capitalista resultantes del proceso de globalización.

Sin embargo, la difusión, la fragmentación y la desterritorialización del poder corporativo, las imágenes que evocan relaciones político-legales medievales, no deben ser vista como una “remedievalización” de la economía política, sino de manera más compleja como un movimiento globalmente unificado organizado por una clase mercantil transnacional. Siguiendo a autores como Stephen Gill o van der Pilj, Claire Cutler señala que es el creciente “*corpus*” de derecho económico transnacional es lo que permite que surja una “clase transnacional”. En este punto, se aleja notoriamente de la historiadora británica Wood. La globalización del derecho, aspecto central de la globalización del capitalismo, permite la existencia de “ensambles” de jurisdicciones, autoridades y territorios en la *governance* de la acumulación global (Sassen, 2007, 2011).

Otra tesis relevante sobre la relación entre Estado nación y globalización económica es la de Willian Robinson, que señala la emergencia de un Estado Transnacional (*Transnacional State*, TNS). Inspirado inicialmente en las teorías de Kees van der Pilj sobre la internacionalización de las clases sociales, sus análisis van a dirigirse hacia el ascenso del capital transnacional y la superación del sistema estatal como principio organizador del desarrollo capitalista. Este desarrollo capitalista supone la combinación de la descentralización de la producción junto con la centralización del comando y el control de la economía global, que quiebra los circuitos nacionales y los integra en circuitos globales de acumulación. Fracciones de clase de diferentes países se han fusionado en nuevos grupos capitalistas que actúan en el espacio transnacional, una burguesía transnacional que maneja los circuitos globales de la acumulación. El proceso de transformación del Estado nacional y el ascenso de las instituciones supranacionales son las dos dimensiones del proceso de transnacionalización del Estado, cuya organización y aparato es económico y político, formal e informal

(2002). La posición de Robinson (2004) sobre el Estado Transnacional se alinea con Michael Hardt y Antonio Negri y se opone a la de Ellen M. Wood. En relación a las posiciones de esta última, Robinson (2007) argumenta que en su teorización del “Imperialismo capitalista”, surgido en el tardío siglo XX, Wood propone de manera tajante la dualidad coerción económica/coerción extra-económico (léase, política, militar, judicial) como paralela a la dualidad capitalista/extracapitalista. Veamos estos argumentos con más detalle. La prevalencia de coerción extraeconómica (impuestos y tributo sobre las colonias británicas en la India, por ejemplo) sobre los mecanismos típicos de coerción económica (apropiación de plusvalor mediante inversiones de capital) es clara en el imperialismo no capitalista, pero también existe en el imperialismo capitalista. Para Wood, la fuerza extraeconómica es siempre esencial para mantener la coerción económica. ¿Pero qué debemos hacer entonces con la tradicional distinción entre coerción económica y extraeconómica que divide al imperialismo capitalista del no capitalista? La dificultad surge al querer establecer una demarcación clara entre instituciones capitalistas y no capitalistas sobre la base de la prevalencia de unos u otros mecanismos, ya que se vuelve muy difícil sostener que los mecanismos no económicos sobre la India no han contribuido o no están internamente relacionados con el desarrollo del capitalismo en los centros metropolitanos, o del capitalismo mundial. Esto remite a viejos debates sobre el origen del capitalismo (centralmente, si corresponde colocarlo en Inglaterra durante la revolución industrial a mitad del siglo XVIII o bien a partir del descubrimiento de América en 1492) y el despliegue de la división internacional del trabajo. Para Wood, los procesos iniciados en 1492 formarían parte del despliegue del imperialismo precapitalista; para Robinson deben incluirse entre los prolegómenos del capitalismo. En todo caso, esa antinomia capitalista/no capitalis-

ta y la dualidad económica/extraeconómico se justifican en un sistema mundo donde se articulan numerosos modos de producción¹. Sin embargo, en esto coinciden con Hardt y Negri, y también con Wood, el capitalismo se ha vuelto universal (“global” –dirían Hardt y Negri– (2002, 2011)), pues ya no existen espacios no capitalistas. Sin embargo, Wood no le da ninguna importancia a la idea de “globalización”, a la que considera subsumida en el despliegue del imperialismo capitalista, donde continua la centralidad de los capitales nacionales que compiten entre sí, circuitos nacionales de acumulación conectados, eso sí, a través de mercados internacionales (no completamente integrados) de comercio y flujos financieros, siendo el capital estadounidense el principal promotor y beneficiario de todo el proceso a través de la política exterior del gobierno norteamericano. Para Robinson, en cambio, el capitalismo global no es una colección de economías nacionales.

Robinson (2004) señala que la evidencia empírica reciente muestra que las principales corporaciones son grupos capitalistas transnacionales antes que corporaciones estadoun-

idenses. En cierto punto, para Robinson, la “transnacionalización” del capital es el puntapié inicial de la transnacionalización de las clases y por ende del Estado. Esta transnacionalización del capital –diferente a la idea de internalización–, no trata sólo del crecimiento cuantitativo del comercio internacional en el siglo XXI, sino de un cambio cualitativo que muestra que el comercio internacional ya no es un comercio de bienes y servicios entre sistemas de producción nacionales sino un comercio intra-firma (2/3 del comercio internacional) indicativo de un sistema de producción globalmente integrado con circuitos transnacionalizados de producción acumulación y finanzas (2007: 76). La fragmentación y descentralización de las cadenas globales de producción supone la integración funcional de sus diferentes segmentos. Esto es el resultado de la reestructuración capitalista derivada de la crisis de los años setenta y fue posibilitada por las innovaciones organizacionales habilitadas por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICS), lo que señala el pasaje “de la economía mundial a la economía global” (Robinson, 2007: 78). Sin embargo, no hay mucho para celebrar al respecto. La fragmentación de la producción vino de la mano de la centralización del control por parte de una burguesía transnacional originada en los mercados globales con intereses en la acumulación global por sobre la acumulación local o nacional, y que a su vez, compete con los capitales locales o nacionales. El hecho a resaltar a partir de los años ochenta es la hegemonía que las fracciones transnacionalmente orientadas logran imponer sobre las fracciones local o nacionalmente orientadas en numerosos países y la captura de la mayoría de los aparatos de Estado nacionales.

Para Robinson, el Estado no es una “cosa” y en tanto relación de clase institucionalizada no debe necesariamente ser concebido en términos territoriales ni las clases organizadas alrededor de líneas nacionales, aunque fuera el

1 En alguna medida, la idea de una “acumulación originaria reiterada” surgida a comienzos de los años 2000 por autores como George Caffentzis también dejaría en suspenso la demarcación tajante entre los medios violentos propios de la acumulación primitiva y los medios económicos de la acumulación capitalista. Del mismo modo, Harvey (2003) señala que en el periodo actual operan tanto las lógicas de la reproducción ampliada como las de la llamada “acumulación por desposesión”. De acuerdo con Robinson (2007), en el periodo previo a la revolución industrial, los medios de coerción extraeconómicos contribuían decisivamente al desarrollo de los estrictamente “económicos” con lo cual la distinción se vuelve poco operativa.

caso antes de la globalización. Para la reproducción del capital global se requiere imponer regímenes transnacionales de comercio, la construcción de una legalidad supranacional, la armonización de políticas macroeconómicas y, por lo tanto, se requiere un conjunto de instituciones transnacionales cuyas políticas y acciones puedan ser sincronizadas con el Estado nacional neoliberal que ha sido capturado por las fuerzas o fracciones de capital locales transnacionalmente orientadas (2007: 82). Nunca se sugiere que las instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) tornen irrelevantes a los Estados nacionales, sino que sus funciones son crecientemente absorbidas en una compleja estructura institucional transnacional que actúa en acuerdo con esos Estados para rearticular las relaciones laborales, las instituciones financieras y los circuitos de producción en el marco de un sistema global de acumulación. Esto no excluye la posibilidad del uso de la fuerza en el caso de que sea necesario. Cuando el aparato de Estado norteamericano, el único con capacidad coercitiva global, actúa militarmente, no lo hace en nombre del capital norteamericano sino que defiende el interés de los inversores transnacionales y del sistema como un todo. La continuidad de la existencia del Estado nacional es una condición central para el poder de clase del capital transnacional antes que para el capital norteamericano o el imperio norteamericano (Robinson, 2008: 76).

Por su parte, otros trabajos como los de Hannes Lacher (2000) y Benno Teschke (2003), ponían reparos a la posibilidad de llevar linealmente el Marxismo al campo de las Relaciones Internacionales señalando que el sistema interestatal no es una expresión necesaria de la relación de capital. El espacio político capitalista está territorialmente fragmentado. Tiene una estructura “geopolítica” (de origen precapitalista, heredada de sociedades precapitalistas). El sistema interestatal es distinto en el feudalismo, en el Estado absolutista, o en el

capitalismo, no puede atribuirse a las leyes o las lógicas del capital, a las lógicas de su reproducción y a la competencia capitalista, y que no puede, por lo tanto, derivarse el Estado de capital. Benno Teschke y Hannes Lacher (2008) analizan el momento presente de las Relaciones Internacionales considerando con rigor historiográfico el origen del sistema internacional de Estados y la transición del feudalismo al capitalismo y proyectando sus conclusiones a las Relaciones Internacionales actuales y a los problemas asociados, desde su perspectiva, a la reciente recuperación/superación de las teorías del imperialismo. La tesis central de Teschke: no es el capitalismo el que desarrolla un sistema de Estados territoriales, ni estos territorios co-evolucionan junto con él (como sugiere Perry Anderson); sino que es justamente al revés, el capitalismo es estructurado por un sistema internacional porque este nace en un sistema preexistente de Estados territoriales. La existencia de múltiples Estados no es una función del capitalismo sino un legado de las formaciones territoriales precapitalistas. Estos Estados son múltiples y compiten entre sí por razones que no son explicadas adecuadamente desde el marxismo. Señalan que no hay una necesidad histórica para el capitalismo –ni está en su naturaleza– el desarrollar un sistema interestatal con soberanía exclusiva sobre espacios políticos territorialmente demarcados. El capitalismo requiere alguna forma de organización geopolítica, pero el hecho de que hay emergido de un sistema de Estados es contingente. Podría haber emergido en una formación imperial carente de unidades territoriales múltiples.

El sistema interestatal moderno no surge de una lógica política sino geopolítica. Y “lo político”, el Estado, supone entonces una dinámica diferente que obliga a pensar el pasaje del mundo medieval al mundo moderno. En el medioevo no había ni Estado medieval ni sistema interestatal medieval. Había una acumulación “política” de medios de coerción en la medida que los señores feudales contaban en sus manos

con los medios de explotación y de coerción y una acumulación “geopolítica” basadas en relaciones de vasallaje intra-señoriales, precarias e inestables, que se establecían por medios “*sui generis*” como la conquista militar o los casamientos, en una lógica dinástica que se verá interrumpida por el proceso de la revolución industrial y del surgimiento del capitalismo en Inglaterra, forzando luego a los restantes Estados absolutistas a seguir la lógica de consolidación estatal. Pero ello no está inscripto en la lógica de la acumulación o en la naturaleza del capital, sino en las circunstancias históricas contingentes en que se desenvolvió la transición del feudalismo al capitalismo. El sistema interestatal está territorialmente organizado pero el mercado mundial capitalista es tendencialmente transnacional y universalizado.

Hannes Lacher (2000) señalaba que el espacio político capitalista está territorialmente fragmentado. Tiene una estructura “geopolítica” (de origen precapitalista, heredada de sociedades precapitalistas) y que el sistema interestatal no es una expresión de la relación de capital. El sistema interestatal es distinto en el feudalismo, en el Estado absolutista o en el capitalismo, por lo cual, no puede atribuirse a las leyes o las lógicas del capital, y no puede, por lo tanto, derivarse el Estado del capital. Teschke y Lacher (2008) también señalan como problemática el reciente retorno a las teorías del Imperialismo por la posibilidad de recaer en sus problemas teóricos. Sobre todo porque de allí se desprenden dos lógicas de funcionamiento cuando deberíamos considerar muchas otras. En primer lugar, ni Lenin ni Bujarin contemplaban la posibilidad de que la rivalidad interimperialista fuera una condición estructural de largo plazo del capitalismo, sino que analizaban la posibilidad más real de una interdependencia internacional entre los Estados que, sin embargo, no implicaba una armonía de intereses entre ellos y no elimina por sí mismo el uso de la fuerza. Para Bujarin, los procesos de monopolización respon-

den justamente a la cartelización de capitales nacionales que demandan que el Estado actúe en nombre de todos ellos frente a los capitales individuales, que serán defendidos, a su vez, por otros Estados. Sólo la revolución podrá prevenir la concertación ultraimperialista y la formación de un Estado global.

Teschke y Lacher proponen alejarse del debate original del Imperialismo porque este podía ser útil para explicar la dinámica 1890-1945, aunque incluso allí estaríamos tomando los Estados nacionales como dados y no teorizando la forma Estado nacional y su compleja internacionalización. Al revés de Callinicos, más que la competencia interestatal subsumida bajo la competencia entre capitales, Teschke y Lacher van a defender la tesis de la subsunción del capital a la competencia (política y geopolítica) entre Estados. No hay una lógica con la que los Estados capitalistas hayan estructurado sus relaciones entre sí y con el mercado mundial, sino que han adoptado diferentes vías o “estrategias de espacialización”, según la variable política y geopolítica de territorialización o desterritorialización que imponga el momento histórico y su particular coyuntura².

2 En trabajos anteriores, Teschke y Heine (2002) tomaba a la “Globalización” como el resultado de la crisis de acumulación en los Estados Unidos (el argumento lo toma de Brenner). Esta crisis había generado inversiones directas (fusiones y adquisiciones más que nuevas plantas) de los Estados Unidos en Europa, problemas de competitividad frente a Japón, la celebración de los acuerdos de plaza en 1985 y la respectiva devaluación del dólar frente al yen. También la regionalización aparece como resultado de los vaivenes de la acumulación y de las crisis (el NAFTA es resultado de la crisis de los Estados Unidos de los años '80 que impulsa el TLCAN en 1992 y se firma en 1994). Se trata de agrupamientos defensivos ante la caída de la tasa de ganancia.

Sus argumentos, entonces, apuntan a complejizar la relación entre marxismo y Relaciones Internacionales al tiempo que proponen una reinterpretación tanto de la relación entre lo político y lo económico, del debate de la transición del feudalismo al capitalismo, dudan de la pertinencia de la idea de imperialismo para el momento presente (al revés que Halliday) y de la idea de Imperio de Hardt y Negri (aunque muestran cierta simpatía por los análisis de Robinson).

3. Algunos hechos estilizados de la globalización y su impacto en el estudio de la dimensión internacional

Este recorrido por los debates y las posiciones respecto de la relación entre el capital, los Estados y el trabajo en el marco de la globalización, nos obligan a reponer algunos hechos estilizados de la acumulación a escala global para considerar las transformaciones de esta relación en el siglo XXI y proponer algunas cuestiones adicionales al respecto.

Hacia mediados de los años setenta, se produce efectivamente la suspensión de la dinámica “virtuosa” asociada al capitalismo de posguerra que había permitido los célebres “treinta años gloriosos” del capitalismo. Las razones son numerosas y no las repondremos aquí, pero ciertamente se desplegaron desde ese momento una serie de transformaciones en los procesos productivos y de trabajo, y ciertas innovaciones tecnológicas ligadas a las tecnologías de la información, que están en la base de una reestructuración capitalista, expresada bajo la forma de una fragmentación global de la producción. Esto se observaba en el aumento de la inversión extranjera directa, del centro a la periferia de la economía mundial y entre los propios países desarrollados, y en el aumento exponencial de los flujos financieros, en un proceso conocido como “financiarización”.

El ascenso de las cadenas globales de producción y la hipertrofia del capital financiero no mostraron toda su potencialidad hasta que

la caída del socialismo real no habilitó su dominio a todo el planeta bajo la conocida fórmula de la globalización. Ya no quedan espacios económicos por fuera del alcance del capital, lo que fue leído en muchas oportunidades como un retroceso de los atributos estatales.

Estos desarrollos de la acumulación fueron asociados al despliegue de una nueva etapa del desarrollo capitalista que obligaba a pensar la relación entre capital, trabajo y Estado, en la dimensión económica y política, ya sea a nivel nacional como internacional. Lo que queda por resaltar es la existencia de un capitalismo que presenta un comportamiento asociado a la proliferación de rentas de todo tipo, tecnológicas, financieras, inmobiliarias que son garantizadas tanto por el nivel del Estado nacional como por la forma internacional que asuma lo político. El *Estado Transnacional* de Robinson, su entramado institucional, se asemeja al *Imperio* de Hardt y Negri y a la idea de “ensamblaje” de Saskia Sassen (2010). Como señala Robinson, el Estado nacional se encuentra en estado de transformación en línea con la transformación del capitalismo mundial y el desafío es ver de qué manera emergen y cómo se teorizan esas nuevas configuraciones.

Referencias bibliográficas

- Barker, C. (1978/1991). A Note on the Theory of Capitalist States. *Capital & Class*. 4: 118-129 (And in Clarke, S. (1991): *The State Debate*. London: McMillan).
- Bieler, A. (2006). European Integration and Eastward Enlargement: A Historically Materialist Understanding of Neoliberal restructuring in Europe. En A. Bieler, W. Bonefeld, P. Burnham y A. D. Morton, *Global restructuring, State, Capital and Labour. Contesting neogramscian Perspectives*, pp. 71-90. Houndmills, Basingstoke, Mac Millan Palgrave.
- Bieler, A. y Morton, A. D. (2006a). Globalization, the State and Class Struggle: A Critical Economy Engagement with Open Marxism. En A. Bieler, W. Bonefeld, P. Burnham y A.

- D. Morton, *Global restructuring, State, Capital and Labour. Contesting neogramscian Perspectives*, pp.155-175. Houndmills, Basingstoke, Mac Millan Palgrave.
- Bieler, A. y Morton, A. D. (2006b). Class Formation, Resistance and the Transnational: Beyond Unthinking Materialism. En A. Bieler, W. Bonefeld, P. Burnham y A. D. Morton, *Global restructuring, State, Capital and Labour. Contesting neogramscian Perspectives*, pp. 196-206. Houndmills, Basingstoke, Mac MillanPalgrave.
- Bonefeld, W, Brown, A. y Burnham, P. (1995). *A Major Crisis? The Politics of Economic Policy in Britain in the 1990s*. Aldershot: Dartmouth.
- Burnham, P. (1999). The Politics of Economic Management in the 1990s. *New Political Economy*. 4/1: 37-54.
- Burnham, P. (2002). Class Struggle, states and global circuits of capital. En M. Rupert y H. Smith (Eds.). *Historical Materialism and Globalization*, 113-128. London: Routledge.
- Burnham, P. (2006c). Marx, Neogramscianism and Globalization. En A. Bieler, W. Bonefeld, P. Burnham, y Morton, A. D. (2006). *Global restructuring, State, Capital and Labour. Contesting neogramscian Perspectives*, pp. 187-195. Houndmills, Basingstoke, Mac Millan Palgrave.
- Callinicos, A. (2008). Does Capitalism Need the State System? En A. Anievas (2008). *Marxism and world Politics. Contesting Global Capitalism*, 13-26. London: Routledge.
- Clarke, S. (1977). Marxism, Sociology and Poulantzas' Theory of State. *Capital & Class*. 2: 1-31.
- Cox, R. W. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Cutler, C. (2002). Historical materialism, globalization and law: Competing conceptions of property. En M. Rupert y H. Smith (Eds.). *Historical Materialism and Globalization*, 230-256. London: Routledge.
- Gill, S. (1991). Reflections on Global Order and Sociohistorical Time. *Alternatives*. 16/3: 275-314.
- Gill, S. (1992). The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union. En R. Miliband and L. Panitch (Eds.). *The Socialist Register: New World Order?*, Vol. 28: 157-196. London: Merlin Press.
- Halliday, F. (2002a). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: Catarata.
- Halliday, F. (2002b). The pertinence of imperialism. En M. Rupert y H. Smith (Eds.). *Historical Materialism and Globalization*, pp. 75-89. London: Routledge.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: AKAL.
- Holloway, J. (1994). La reforma del Estado: Capital global y Estado nacional. *Doxa*. 9/10, pp. 2-11.
- Holloway, J. (1995). Global Capital and the National State. En W. Bonefeld y J. Holloway (Eds.). *Global Capital, National State and the Politics of Money*, pp. 116-140. London: McMillan.
- Kehoane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Míguez, P. (2013). El Estado capitalista, la crisis financiera y el debate Imperio-Imperialismo. En J. Kan y R. Pascual (Comps.). (2013). *Integrados (?)*. *Las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana en debate*, pp. 89-119. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Míguez, P. (2010). El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo. *Estudios sociológicos*. N° 84, Sep.-Dic., El Colegio de México, México D.F., Vol. XVIII, N° 1, 643-689.
- Míguez, P. (2009). El nacimiento del Estado Moderno y los orígenes de la Economía Política. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. N° 22, Ene.-Jun. Univer-

- sidad Complutense de Madrid, 205-225. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/22/index.html>.
- Negri, A. y Hardt, M. (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- Negri, A. y Hardt, M. (2011). *Commonwealth*. Madrid: Akal.
- Picciotto, S. (1991). The Internationalisation of Capital and the International State System. En S. Clarke. *The State Debate*. pp. 192-200. London: McMillan.
- Robinson, W. (2002). Capitalist globalization and the transnationalization of the State. En M. Rupert y H. Smith (Eds.). *Historical Materialism and Globalization*, 210-229. London: Routledge.
- Robinson, W. I. (2004). *A Theory of Global Capitalism: Production, Class, and State in a Transnational World*. Baltimore: The John Hopkins Press, MD.
- Robinson, W. I. (2007). The Pitfalls of Realist Analysis of Global Capitalism: A Critique of Ellen Meiksins Wood's Empire of Capital. *Historical Materialism*. 15, 71-93.
- Robinson, W. (2008). Beyond the Theory of Imperialism: Global capitalism and the Transnational State. En A. Anievas. (2008). *Marxism and World Politics. Contesting Global Capitalism*, 67-82. London: Routledge.
- Sassen, S. (2007). *Sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Teschke, B. (2003). *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*. London: Verso.
- Teschke, B. y Heine, Ch. (2002). The dialectic of globalization: a critique of Social Constructivism. En M. Rupert y H. Smith (Eds.). *Historical Materialism and Globalization*, 165-187. London: Routledge.
- Teschke, B. y Lacher, H. (2008). The Changing Logics of Capitalist Competition. En A. Anievas (2008). *Marxism and world Politics. Contesting Global Capitalism*, 27-41. London: Routledge.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Wood, E. M. (2002). Global Capital, National States. En M. Rupert y H. Smith (Eds.). *Historical Materialism and Globalization*, 17-39. London: Routledge.
- Wood, E. M. (2003). *Empire of Capital*. London: Verso.

Trump: ¿Un parche nacionalista a la crisis de la globalización?

*Trump:
A nationalist patch to the crisis of globalization?*

Por Ricardo Aronskind*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 03 de abril de 2017.

RESUMEN

El proceso de globalización ha generado en las décadas recientes una serie de cambios distributivos en materia de riqueza y poder, caracterizados por la concentración de los recursos y la profundización de la desigualdad, tanto en los planos internos como internacionales. En ese contexto, las corporaciones multinacionales tuvieron un escenario propicio para el despliegue de su potencial productivo en todo el planeta, aún a costa del bienestar social en los propios países centrales. En tanto el malestar social habitó el mundo periférico, no se tomó nota de los aspectos más disruptivos del esquema globalizador. Nuevos hechos políticos, ahora en las principales naciones impulsoras de la globalización, que parecen contradecir algunos de los aspectos clave de este proceso —como la

creciente liberalización comercial—, reclaman una revisión de los elementos estructurales que están actuando como contra-tendencias de un ciclo mundial que se aproxima ya a las cuatro décadas. En el caso latinoamericano, en el cual las elites locales apoyaban decididamente el proceso globalizador y la aplicación de políticas neoliberales, la aparición de proteccionismo y unilateralismo en los Estados Unidos genera perplejidad y sorpresa, ya que incrementa significativamente la incertidumbre sobre el papel que podrá jugar la región en un escenario mundial crecientemente conflictivo y sobre la posibilidad de alcanzar mejores niveles de vida y progreso económico continuando con las mismas orientaciones neoliberales que constituían el “canon” conceptual del período anterior.

* Magister en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina y Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en el Área de Estudios Políticos del Instituto de Desarrollo Humano. Correo electrónico: raronski@ungs.edu.ar

Palabras clave: *Globalización, Estados Unidos, Multinacionales.*

ABSTRACT

The process of globalization has generated in recent decades a series of distributive changes in terms of wealth and power, characterized by the concentration of resources and the deepening of inequality, both internally and internationally. In this context, multinational corporations had a propitious scenario for the deployment of their productive potential throughout the planet, even at the cost of social welfare in the central countries themselves. Insofar as social unrest permeated the peripheral world, the most disruptive aspects of the globalizing scheme were not noted. New political developments, now in the leading nations of globalization, which seem to contradict some of the key aspects of this process—such as increasing trade liberalization—call for a revision of the structural elements that are acting as counter- is already approaching four decades. In the Latin American case, in which local elites decidedly supported the globalization process and the application of neoliberal policies, the emergence of protectionism and unilateralism in the United States generates perplexity and surprise, since it significantly increases the uncertainty about the role that can play the region in an increasingly conflictive world scenario and the possibility of achieving better standards of living and economic progress by continuing the same neoliberal orientations as the conceptual “canon” of the previous period.

Keywords: *Globalization, United States, Multinationals.*

Introducción

Es casi un lugar común la opinión que la llegada del Presidente Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos es un fenómeno “disfuncional” a la dinámica política y econó-

mica que el mundo exhibía hasta el presente. Su impactante presencia, sus hechos y expresiones, han generado un infrecuente clima de malestar en la sociedad norteamericana, y perplejidad y preocupación aún entre los aliados más estrechos de los Estados Unidos. Por supuesto que el fenómeno Trump tiene una dimensión cultural e ideológica inculcable, que provoca no pocas reacciones de encono. Pero sólo puede terminar de entenderse el rechazo que se está manifestando en lo más diversos ambientes, porque la irrupción de un empresario que ha llegado a la presidencia de la principal potencia global, sin seguir el derrotero político convencional, ha puesto en discusión algunas de las premisas sobre las que se fue construyendo el orden neoliberal hasta el presente.

El objetivo de este trabajo es poner en diálogo la dinámica política y económica dominante hasta la actualidad —denominada “globalización”— y las novedades que trae un Presidente que ha declamado su ruptura con algunos de los valores, ideales y fundamentos del orden neoliberal, al tiempo que ha proclamado su voluntad de profundizar otros más allá de lo que social y políticamente parece posible en la actualidad.

Para ello, intentaremos presentar los que a nuestro juicio son los rasgos centrales de los últimos 40 años en la historia mundial, los problemas que entraña un orden global basado en el neoliberalismo, y las grietas y rupturas que pueden verificarse al tratar de realizar “reparaciones parciales” de problemas que están en la estructura del monumental edificio hegemónico construido en las últimas décadas.

Los cuatro grandes cambios sistémicos que constituyen los rasgos centrales de la globalización

La globalización tiene indudablemente numerosos aspectos políticos, económicos, tecnológicos, sociales y culturales, que no podremos abordar en este trabajo. Queremos seleccionar

y profundizar en las características de algunos de ellos, porque nos parecen centrarles para explicar el proceso económico y político mundial de los últimos 40 años, y las fisuras que se empezaron a advertir en los últimos tiempos.

Los cuatro rasgos centrales que queremos enfatizar son:

1) Debilitamiento del mundo del trabajo frente al poder del capital:

Es indudable que una de las características centrales del período de la globalización ha sido la pérdida sistemática de poder de los trabajadores frente al mundo empresario. No sólo en términos de derechos adquiridos, logros económicos y seguridad y estabilidad laboral. También en pérdida sistemática de conocimientos y capacidades absorbidas por las tecnologías productivas, como tan claramente se expresa en las tendencias a la robotización del proceso productivo. Pero también el retroceso en un aspecto central: la densidad política del actor asalariado, la presencia social del trabajo como integrante con peso propio en la toma de decisiones y en el diseño de las instituciones sociales.

El esquema keynesiano, como reacción política que reflejó el rechazo al desorden neoliberal de la preguerra, apuntaba a lograr el pleno empleo de los factores (trabajo, pero también capital) en el marco de una economía mixta (amplio sector público junto al mercado privado) con un importante grado de intervención estatal. Los trabajadores eran beneficiarios directos de dicho esquema, porque los ponía como motores irremplazables de una variable clave para el keynesianismo: la demanda. Pero con una particularidad: en el mundo keynesiano, la demanda está sostenida por los ingresos obtenidos en el proceso productivo. A diferencia del orden mundial de la posguerra, en el mundo de la globalización—donde no hay ni pleno empleo, ni salarios que evolucionen en paralelo a los aumentos de la productividad—, los ingresos relativamente

estancados de la mayoría de la población son complementados por los créditos masivos al consumo, que permiten sostener la demanda en niveles parcialmente compatibles con la producción global.

En la actualidad, parte de la creación de demanda en la economía está asociada ya no a lo que ocurre en la esfera de la producción—con una distribución relativamente equitativa de los ingresos—, sino al papel creciente del sector financiero, que concentra el poder de proveer los fondos adicionales para sostener el consumo en niveles compatibles con la capacidad productiva del sistema. Otro tema de extraordinario interés, pero inabarcable en este artículo de investigación, es cómo crea el sistema económico esos medios de pago que tanto poder le otorgan al sector financiero.

Los “padres fundadores” de la globalización occidental, Ronald Reagan y Margaret Thatcher, partieron de enfrentar con rudeza a sus respectivos movimientos obreros como forma de comenzar con el desmantelamiento del poder social obtenido a lo largo de décadas por los sindicatos, y de bajar el “costo laboral” en función de incrementar la competitividad. En realidad, lo que se logró en toda la economía occidental fue mejorar significativamente los márgenes de ganancia empresariales, a través del debilitamiento del salario y por lo tanto del consumo “autofinanciado” de las masas, que fueron inducidas a un creciente endeudamiento financiero para continuar consumiendo, lo que a su vez reforzó su subordinación individual en las relaciones laborales. En otros términos, en las décadas recientes se logró mejorar la rentabilidad empresarial—especialmente en las grandes firmas—, gracias a diversos factores que debilitaron el poder del trabajo para mantener su participación en la distribución del producto.

2) Debilitamiento de las capacidades regulatorias estatales frente al poder corporativo privado:

Otro elemento distintivo de la globalización fue la demonización del Estado, al que se señaló como el punto de partida de toda ineficiencia económica, de todo despilfarro, de todo hecho social negativo –incluida la pobreza–. El aparato estatal pasó a ser objeto de reducción, de recorte, de eliminación de cargos y programas, con el objetivo de “modernizarlo”, hacerlo más “eficiente y dinámico”, y subsidiariamente –aunque parece haber sido el objetivo central– “aliviar la carga impositiva sobre el sector privado”. Un nuevo costo había sido descubierto por el discurso globalizador, el “costo” de lo público.

Se ignoraba así el papel central que jugó el Estado en la reconstrucción del capitalismo de posguerra, en la mejora notable del bienestar social en los 30 años que siguieron al brutal conflicto bélico, en el logro de estándares de vida y progreso material nunca antes logrados por la civilización. La persistencia en el discurso anti-estatista es un rasgo ideológico característico de la globalización: aún hoy se intenta pasar por alto su lugar central en la conformación de sociedades viables y vivibles.

El debilitamiento del Estado y de sus capacidades regulatorias fue la contracara del empoderamiento de las grandes corporaciones privadas, del sector financiero a nivel global, y del creciente desentendimiento del mundo empresario en relación a sus obligaciones con la sociedad.

El proceso de concentración y centralización del capital ha conducido a la creación de gigantescos grupos empresariales, que disponen de enormes masas de recursos humanos y financieros, así como de gran influencia en los sistemas políticos y medios de comunicación. Paradójicamente, surgió la temática de la “responsabilidad social empresarial”, en un mundo plagado por la depredación ecológica promovida por empresas mineras, energéticas y alimenticias, las reducciones impositivas, el abandono de los Estados de sus responsabilidades básicas, los enormes desequilibrios

macroeconómicos que se engendraron, y la aparición de las guaridas fiscales, como sinónimos del desinvolucramiento impositivo de los grandes capitales de los destinos de las sociedades en las cuales acumulan.

La expresión más acabada del desequilibrio público-privado a favor de este último, se pudo observar durante la crisis financiera global iniciada en el año 2008: un poderoso sector que había logrado “liberarse” de las regulaciones públicas dio origen a una crisis global que generó enormes deudas públicas para evitar un colapso económico general. Por irresponsabilidad privada y ausencia de adecuada regulación estatal se sumió en el estancamiento a buena parte de la economía occidental, se incrementó el desempleo global y creció la falta de perspectivas ocupacionales de los jóvenes. Característico de la ideología de época, y de la correlación de fuerzas políticas, la crisis financiera dio pie a nuevas “reformas” que tienden a desmontar aún más al Estado de bienestar. Sin embargo, el núcleo de grandes bancos que generó la crisis, apenas ha sido sancionado mediante multas irrisorias (en relación a sus ganancias) por las autoridades norteamericanas, y se ha consagrado un sorprendente “criterio” económico que contradice flagrantemente los principios de los padres fundadores del liberalismo económico: las grandes corporaciones financieras “no pueden quebrar” (*“too big to fail”*) ya que su caída generaría severos problemas económicos, por lo que deben ser obligatoriamente rescatadas por los Estados –o sea, por el conjunto de la sociedad–.

Queremos enfatizar lo que esto implica: instituciones privadas, que están en capacidad de provocar daños monumentales a la economía mundial, no deben ser sometidas a escrutinio público relevante, para no entorpecer “el clima de negocios”. Pero en caso de ser ellas mismas las afectadas por los desequilibrios que engendran, los Estados deberán evitar su desaparición, ya que son “muy importantes”

para la salud económica mundial. El sector público está puesto al servicio de resguardar las aventuras de los grandes jugadores privados, pero está inhibido de intervenir en establecer reglas que los obliguen a actuar con criterios socialmente responsables.

3) Debilitamiento de la influencia política y social de los sectores productivos frente a las lógicas de la rentabilidad financiera:

En tanto que los sectores productivos de la economía atravesaron enormes transformaciones vinculadas a la incorporación de nuevas tecnologías, que permitieron la reorganización de la producción a escala global, reduciendo costos y aumentando la rentabilidad de los conglomerados globales, el mundo de las finanzas sufrió una extraordinaria transformación de dimensiones planetarias. Esto se expresó tanto en la escala de sus actividades –gracias a la apertura y desregulación de los mercados locales–, como en la diversidad de oportunidades para realizar negocios altamente rentables en el muy corto plazo.

La actividad financiera pasó a comandar tanto la lógica de las empresas productivas –que debieron readaptar su organización interna a los dictados de la rentabilidad financiera– como el comportamiento de muchos Estados, que debido a su creciente endeudamiento tuvieron que someter el conjunto de sus actividades a criterios financieros muy distantes del sentido de la acción pública. Nuevas formas de la dependencia financiera surgieron en los años '80, inicialmente en el mundo periférico, pero luego estas formas de sujeción de la política pública a la lógica cortoplacista de las finanzas llegaron a las propias naciones centrales.

La crisis financiera de 2008 es, en ese sentido, una expresión de la nueva hegemonía de las finanzas sobre las instituciones políticas nacionales: un episodio que provocó enormes pérdidas productivas y sociales a nivel global,

no generó una revisión profunda de la forma de funcionamiento de un sistema –llamado “capitalismo de casino” por Susan Strange (1986)– que concentra ingresos en un sector estrecho de la economía global, y socializa las crisis entre todas las naciones del planeta. Pero el hecho relevante que estamos señalando es que en tanto la crisis de los años '30 del siglo pasado se resolvió dando un impulso central –por vías heterodoxas– a la producción (tanto para fines pacíficos, como militares), la actual crisis de estancamiento tiene su origen en la predominancia del actor financiero, que rechaza toda salida que implique algún tipo de quita en sus “derechos patrimoniales adquiridos” contra los Estados, las empresas y las familias.

Si el relanzamiento del crecimiento económico en el mundo occidental requiere en la actualidad de un alivio significativo del lastre del endeudamiento masivo, el predominio político-ideológico del sector financiero obtura tal salida, lo que a su vez condena al mundo realmente productivo a bajísimas tasas de expansión.

4) Debilitamiento de las naciones periféricas frente a las naciones centrales:

A partir de la década del '70, la brecha productiva, financiera, tecnológica y militar entre las naciones más desarrolladas y las periféricas se incrementó significativamente. El intento previo de reducir las disparidades –consagrado como un objetivo consiente del mundo de posguerra– se abandonó, y el proceso de globalización no hizo sino reforzar las disparidades en un proceso acumulativo que fue promovido y reforzado desde diversas instancias internacionales.

De gran importancia en estos procesos fueron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que impulsaron en la periferia los procesos de privatización, apertura importadora y desregulación que debilitaron las

instituciones públicas periféricas, entregaron sus mercados internos a las firmas multinacionales, desarticularon procesos productivos integrados localmente, incrementaron drásticamente la dependencia financiera en relación a la banca internacional y frenaron los procesos de industrialización y autonomía política.

Estos procesos que mencionamos más arriba no se verificaron en forma aislada, sino que se reforzaron mutuamente. La concentración global del ingreso aumentó dramáticamente la desigualdad global, como fue demostrado por el economista Thomas Piketty (2013): la desigualdad que había sido parcialmente moderada en buena parte del siglo XX, volvió a los estándares de fines del siglo XIX.

Las fuerzas sociales y políticas capaces de oponerse a tal proceso fueron debilitadas por las fuerzas centrífugas de la globalización. Los procesos de apertura económica y “libre comercio” sirvieron para obligar a la competencia entre trabajadores de diversos países, que se vieron repentinamente sometidos al chantaje de la falta de empleo producto de las reestructuraciones empresariales, los cierres de empresas y la migración de capitales, o la aceptación de condiciones crecientemente desfavorables de trabajo.

El formidable cambio tecnológico no fue neutral en términos distributivos, sino que el grueso de la productividad fue apropiado por las empresas. Tampoco fue neutral en términos regionales: la brecha de capacidades entre centro y periferia llevó a una creciente subordinación productiva de la segunda en relación a las potencias con capacidad de desenvolvimiento científico. La pérdida relativa de capacidades tecnológicas, financieras y políticas de las naciones periféricas, combinada con su menguada capacidad de negociación política en el contexto de un mundo unipolar en el que el centro económico global aceptó el liderazgo de los Estados Unidos, impulsó la adopción de estrategias de adaptación pasiva y unilateral al orden global y a las demandas y

requerimientos —no sólo económicos— de las firmas multinacionales.

Grecia, una nación integrante de la Unión Europea, pero ubicada económicamente en la periferia de ese bloque regional, constituye un caso flagrante de dominación financiera: el sistema de decisiones políticas ha quedado bajo el control —con un alto grado de coacción financiera— de factores externos (Comisión Europea, Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional). La democracia ha sido completamente vaciada de contenido sustantivo.

La ideología de la globalización

A pesar de ser un proceso claramente promotor de desigualdades e inequidades, la globalización ha sido presentada como su opuesto, es decir, como un movimiento democratizante de las relaciones económicas internas y externas, capaz de generar “oportunidades para todos”. En general, la mayor parte de la literatura difundida sobre la globalización oculta los orígenes sociales de la misma, y tiende a presentarla como una especie de “emanación” de los procesos tecnológicos. Según ese relato, la investigación científica iría generando conocimientos que van modificando la vida humana y elevando sistemáticamente el nivel de bienestar, dando lugar a nuevos productos y consumos, y desplazando naturalmente las viejas técnicas productivas, los viejos actores y las viejas categorías económico-sociales. Con ese enfoque del cambio social derivado del cambio técnico “aleatorio”, queda invisibilizada la acción consciente de las grandes organizaciones globales, las acciones políticas de las grandes corporaciones económicas y de los Estados más poderosos para incidir en el orden global.

En el mundo actual nada hay menos “espontáneo” que la investigación científica: dada la enorme masa de recursos requerida para desarrollar innovaciones que impliquen saltos tecnológicos relevantes, es evidente

que la investigación científica está orientada en determinadas direcciones específicas por las grandes organizaciones, ya sean públicas o privadas, capaces de movilizar una enorme masa de recursos en personal de investigación, laboratorios y experimentación. Al mismo tiempo, se incluye la idea de “irreversibilidad” de los cambios sociales ocurridos durante la globalización: dado que éstos se basarían en la “inevitabilidad de los procesos tecnológicos”, lo único que cabría hacer es adaptarse –con el espíritu de la actualización, de la modernización, del progreso– a los “cambios” que provienen de la ciencia. Nuevamente, no hay intereses, no hay poder, no hay contradicciones en este relato de la historia reciente. La propia ciencia es elevada a la categoría de un dios infalible, siempre proveedor de “buenas noticias” para la humanidad.

De especial interés para las naciones periféricas, es el supuesto implícito en el relato globalizador de la desaparición de los intereses nacionales, en la medida que todas las naciones se benefician no sólo por el libre comercio, sino por la difusión de las técnicas y prácticas modernas. Puede ocurrir que algún sector productivo local se vea afectado, pero siempre será mayor, para cualquier país, el beneficio de abandonarse al libre comercio. Se ha sugerido reiteradamente, en el esquema globalizador, la existencia de un mundo de colaboración y beneficio mutuo, que encubre en realidad la reafirmación de la especialización de acuerdo a las ventajas estáticas ricardianas. No tendrían sentido, por lo tanto, las viejas prácticas proteccionistas, la promoción de determinados sectores locales, la construcción de sistemas nacionales de innovación propios, o la búsqueda planificada de determinados perfiles productivos o sociales.

En la época de la globalización, se habrían superado las viejas antinomias y concepciones que enfatizaban el conflicto gracias a la convergencia general de intereses. La revolución tecnológica implicaría una difusión automá-

tica de beneficios a toda la humanidad. La apelación a políticas que tomaran en cuenta las “viejas” divisiones nacionales o de clase sólo serviría para retrasar los necesarios procesos de modernización y progreso.

Globalización y neoliberalismo

La ideología económica de la globalización ha sido el neoliberalismo. Éste se ha presentado, históricamente, como un abordaje aséptico, técnico, apto universalmente para resolver problemas económicos, que no está atravesado –ni distorsionado– por intereses políticos ni económicos.

Desde su fundamento teórico más duro, la economía neoclásica, desconoce los elementos constitutivos de la sociedad, los intereses de clase, las luchas políticas, el ejercicio del poder. Intenta “matematizar” lo que son relaciones sociales en el campo de la producción y la distribución, inventando un modelo abstracto cuyos rasgos difieren profundamente de la realidad que se presume descripta por un conjunto de ecuaciones. Esa visión abstracta se ha vuelto crecientemente útil como negación de las tendencias concentradoras de la globalización, y para invisibilizar los mecanismos reales de cómo funciona la economía mundial. Alude a un mercado de competencia perfecta, en un mundo dominado por las grandes corporaciones, y a un consumidor soberano, cuya subjetividad en realidad está profundamente condicionada por los medios de comunicación que expresan al mundo de los negocios.

En esa misma línea, la ideología de la globalización plantea que todos los participantes en ese proceso, tanto los países centrales como los periféricos, tanto los sectores sociales más prósperos como los más desposeídos, se pueden beneficiar de la globalización, en la medida que acepten las condiciones que surgen del libre funcionamiento de los mercados. Se intenta así pasar por alto que no existe tal “libre funcionamiento”, dado que todas las instituciones sociales, incluidos los mercados, lo

hacen en un contexto de distribución de poder determinado.

La ideología de la globalización ha sido capaz de enunciar un conjunto de conceptos e indicadores, en línea con los supuestos ideológicos que la sustentan. Así, los "resultados económicos" medidos por las estadísticas convencionales (crecimiento PBI, exportaciones, inversiones extranjeras, etcétera) pueden llegar a mostrar cifras que son interpretadas como señales de progreso, aunque los supuestos beneficios no se reflejen en el bienestar concreto de los habitantes. Las recomendaciones de política económica neoliberales para las instituciones públicas rechazan explícitamente la posibilidad de redireccionar parte de los beneficios empresariales hacia actividades que se enlacen con el bien común. Habría un mecanismo, inverificable, que en algún momento extenderá al conjunto la prosperidad de la cúpula social. No es lo que la investigación empírica seria ha mostrado. El saldo de la globalización, hasta el presente, puede extenderse a buena parte del planeta: enormes beneficios para las corporaciones, menguados efectos para la mayoría de los habitantes del planeta.

El neoliberalismo, como discurso dominante de los *policy makers*, lleva a una lógica de la mercantilización de la vida, que choca permanentemente con necesidades humanas básicas. Así, cuestiones tan relevantes como la alimentación, los sistemas de salud, la procreación, la industria del entretenimiento, la utilización del ocio, las relaciones interpersonales, están siendo fuertemente intervenidas desde el mundo de las empresas. El intento de patentamiento por parte de corporaciones de semillas y plantas que pertenecen históricamente al conjunto del planeta, así como el intento de apropiarse del agua por parte de grandes multinacionales alimenticias, está poniendo de manifiesto los niveles de preponderancia de lo privado sobre lo público a nivel planetario.

Globalización y populismo

Típico del discurso de la globalización es la designación con el infamante título de "populista" a todos los ensayos de abandonar los cánones del mandato globalizador, no importa qué características tengan. La acepción es tan amplia, que entran en él figuras que van desde Adolf Hitler a Evo Morales. Y engloba desde las más disparatadas medidas económicas, hasta los intentos más sólidos de distribuir mejor la riqueza o modificar la inserción internacional de los países periféricos. Con notable frecuencia se presenta la confusión entre políticas que buscan mejorar la situación de las mayorías populares, y el sello "populismo", como sinónimo de demagogia, autoritarismo, ineficiencia e insensatez económica. La única vía "seria" para mejorar el estado de las mayorías sería la del gobierno del mercado. Otras formas serían artificiales, y no se sostendrían en el tiempo, por ignorar la "naturaleza" de la economía.

La categoría neoliberal "populismo" es aplicada, por lo tanto, al "otro" neoliberal, en la medida que la amenaza marxista —la socialización de los medios de producción y el fin de la apropiación privada del excedente— no está presente en el actual horizonte político.

La utilización peyorativa de la categoría política "populismo" tiene en la actualidad una función política precisa: una vez que se ha instalado el término "populismo" como un modo de política económica tan demagógico como perjudicial, se le aplica el apelativo a todo intento de construcción alternativa al orden neoliberal, independientemente de sus características y viabilidad.

La reaparición de opciones políticas por afuera de la dominación corporativo-financiera vinculada al occidente capitalista es visualizada como peligrosa para el orden globalizado, y combatida por medios ideológicos y materiales, hasta que desaparezca como modelo de digno de ser emulado. Es importante entender que el debate sobre el populismo —tanto como sobre el neoliberalismo—, difícilmente será

desplegado en forma seria en el mundo académico o político, simplemente porque para los intereses dominantes en el mundo de la globalización lo que está en disputa son formas de control hegemónico de la sociedad, y no modelos consistentes que deberían ser sometidos a un riguroso control de resultados.

Efectos de la globalización y creciente malestar en los países centrales

De especial importancia para lo que aquí queremos analizar es que el predominio creciente de las necesidades empresarias por sobre las lógicas sociales —e incluso nacionales—, fue un fenómeno global que abarcó también a las principales potencias del planeta. Si en el mundo keynesiano las corporaciones multinacionales norteamericanas tuvieron una expansión global que potenció los ingresos de la casa matriz, los puestos de trabajo radicados en Estados Unidos, y la investigación en laboratorios locales, en el período de la globalización la tendencia a localizar partes crecientes del aparato productivo en el exterior, incluso a radicar las casas matrices en otras plazas en busca de mayores beneficios impositivos fue una constante. Desde la perspectiva microeconómica de las firmas norteamericanas, la ecuación de costos-beneficios se modificó a favor de una creciente rentabilidad, tanto por la reducción de costos laborales e impositivos (expresión de los procesos profundos que analizamos más arriba), como por todos los cambios institucionales y legales impulsados por los propios Estados Unidos en todo el globo, de forma de “acondicionar” el entorno global a las necesidades de acumulación y maximización de las firmas de ese origen.

Las multinacionales norteamericanas, con capacidad para obtener de cada espacio nacional aquel factor que mejora su rentabilidad, se relacionan con los Estados Unidos como un país caro o inconveniente en algunos aspectos, y por lo tanto, han trasladado sus instalaciones productivas a destinos más “eficientes”.

Para fortuna de ese país, no han corrido igual suerte sus laboratorios y centros de investigación, que siguen encontrando en ese espacio nacional abundantes especialistas en campos de punta científica y condiciones adecuadas para desempeñar sus tareas. Las corporaciones presionan sobre las administraciones norteamericanas para que reduzcan aún más la presión impositiva, las restricciones ambientales, desalienten la sindicalización de la mano de obra e incrementen diversos mecanismos de transferencia (a través del gasto público, subsidios, créditos). Sin embargo, son precisamente las características que alientan la migración de las corporaciones (salarios internacionalmente elevados, restricciones ambientales, rigor impositivo, gasto público impulsor de industrias estratégicas), las que le han dado históricamente a los Estados Unidos el *status* de gran potencia desarrollada y de gran mercado global.

Como está muy claro en el norte de Europa, el gasto público adecuadamente aplicado, el bienestar social difundido, la reducida desigualdad económica son parte de los costos voluntariamente asumidos por la sociedad para disfrutar de bienes que exceden ampliamente lo medible a través de los ingresos monetarios. Al mismo tiempo, lo que el mundo es hoy en materia de economías abiertas, Estados con menores capacidades regulatorias, incrementado poder del capital no sólo material sino simbólico, difusión de la ideología neoliberal individualista en el ámbito político, mediático y académico, se debe en buena medida al impulso global promovido desde los Estados Unidos. Debemos remarcar que las firmas con base en los Estados Unidos han sido mucho más beneficiadas por el proceso de globalización que el propio Estado norteamericano. Ellas utilizaron las nuevas condiciones creadas para acelerar su proceso de internacionalización en busca de mayor rentabilidad. Eso explica la divergencia que se viene observando, y que se profundizó en las décadas recientes,

entre los objetivos de las corporaciones y el bienestar de las mayorías en la principal potencia mundial.

La creciente discrepancia entre la buena salud de las corporaciones y los crecientes problemas sociales norteamericanos se puede observar en numerosos ítems, como los problemas de deterioro de la infraestructura del país, la existencia de 45 millones de personas que acuden a ayudas estatales para suplir sus necesidades alimentarias mensuales, los salarios de la mayoría de los trabajadores con ínfimas mejoras desde hace décadas –incluyendo el bajísimo salario horario mínimo–, la incertidumbre laboral de los sectores medios, los problemas de vivienda acentuados aún por la crisis de 2008, el estado decadente de áreas urbanas deprimidas, y la mala calidad de los servicios de salud y educación para sectores populares. Pareciera que el “sueño americano”, que conserva una extraordinaria capacidad de apelación fuera de los Estados Unidos, se ha tornado crecientemente borroso para los habitantes del propio país. En realidad, lo ocurrido en la gran potencia norteamericana no difiere sustancialmente de fenómenos ampliamente verificados en el mundo periférico, donde ciertas minorías sociales logran establecer mecanismos institucionales especialmente aptos para favorecer su apropiación de enormes rentas, lo que genera una prosperidad que sin embargo se circunscribe al espacio de la elite económica, pero que no impacta en la dinámica económica general.

El juego de las diferencias: Trump, republicanos y demócratas

No es un secreto para ningún analista de la vida política estadounidense que el Partido Republicano ha venido asumiendo posturas cada vez más antisociales, así como una deriva ideológica cada vez más agresiva, en las últimas dos décadas. En materia interna, los republicanos postulan un capitalismo primitivo, de Estado pequeño, pocos impuestos e

“iniciativa privada” –lo que no coincide con las prácticas estatales concretas que “hicieron grande a los Estados Unidos”–. En materia externa, suscriben la visión imperial del excepcionalismo norteamericano pero tienen discrepancias entre los neo-conservadores (más intervencionistas por la vía militar) y los realistas, más prudentes y, en algún sentido, más aislacionistas. En materia presupuestaria, se ocuparon de bloquear todo impulso reactivador de la economía vía el uso del gasto público en las gestiones demócratas y continuaron atacando las políticas sociales. Eso no parece contradecir que en sus propias administraciones tuvieran políticas claramente generadoras de déficit fiscal, al promover las reducciones impositivas a los sectores más adinerados, e incrementar el gasto, especialmente en materia de presupuesto militar. En cuestiones culturales y de valores, el Partido Republicano ha venido asumiendo posturas cada vez más retrógradas, debido a las influencias internas de iglesias evangélicas y otros sectores fuertemente conservadores.

El Partido Demócrata ha tenido una fuerte actitud intervencionista en todo el planeta, combinando políticas de disuasión y coerción, y sosteniendo firmemente la ideología de la globalización: “todos somos socios y todos nos beneficiamos”. Hay que destacar que Hillary Clinton, en su momento, criticó fuertemente a la administración Bush por su falta de atención a los problemas de América Latina, especialmente a las tendencias “autoritarias” y “anti-libre empresa”. Sabemos que en el lenguaje norteamericano, plagado de eufemismos, esas descripciones representan una expresión de hostilidad hacia todo gobierno que tenga mínimas aspiraciones de transformación económica y social y autonomía ideológica en relación al vecino del norte. El enfoque demócrata no ha diferido sustancialmente del republicano en cuanto a su pretensión de “país excepcional”, aún cuando tiende a apelar a la generación de mayores consensos, a mostrar

un Estados Unidos más liberal y dialoguista, y a aceptar ciertos intercambios en tanto mantengan al país en una posición hegemónica global. En materia cultural, los demócratas se han mostrado mucho más abiertos a los cambios, aceptando el multiculturalismo y los derechos de diversas minorías. Ese perfil es mucho más apto como base para erigir una cultura de la “globalización” con capacidad de generar consenso internacional.

Donald Trump tendrá que satisfacer con medidas concretas el discurso predominante en el Partido Republicano, y compatibilizarlo con su propia agenda personal, para obtener el apoyo parlamentario indispensable para poder gobernar. Seguramente, no tendrá problemas en adoptar la agenda social conservadora, o la política fiscal “pro-ricos” que caracterizan a su partido.

El giro Trump

Es muy probable que la gestión Trump tenga problemas con la agenda de la globalización impulsada hasta el presente por los Estados Unidos. Mientras la ideología de la globalización se encarnaba en la figura de la candidata Hillary Clinton (“la globalización nos beneficia a todos”), Trump proclamaba “Americanismo, no globalismo”. “América Primero” es la más perfecta síntesis de unilateralismo explícito. Pero si las líneas gruesas de la globalización que se ha transitado en las últimas décadas han respondido centralmente a las necesidades de las corporaciones multinacionales, ¿qué querría decir “americanismo”? Si la forma de maximizar beneficios de numerosas firmas norteamericanas es –para simplificarlo brutalmente– producir en China y vender en Occidente, ¿qué sentido tendría volver a producir en los Estados Unidos, que tiene salarios mucho más altos que los asiáticos, más controles fiscales y ambientales, y tasas impositivas más altas? Además, el rápido desarrollo del mercado interno chino como espacio de consumo, atrae la presencia de toda firma que quiera te-

ner rápido acceso a masas enormes de nuevos compradores. Para una gran corporación “no se puede no estar en China”.

Trump promete una fuerte rebaja impositiva (20%), combinada con aranceles altos (35%) a la importación desde Asia y eventualmente México. Un estudio más fino se requeriría para conocer el impacto en cada rama de la producción de una estrategia de ese tipo, y no puede descartarse que en algunas actividades pueda tener un efecto disuasivo favorable a la relocalización en territorio norteamericano. En términos de teoría económica más generales, Trump está proponiendo una reversión parcial de algunos aspectos que le disgustan del proceso de división internacional del trabajo comandado por las firmas multinacionales, introduciendo consideraciones políticas que siempre el discurso globalizador ha rechazado en el mundo periférico, tildándolas de “ineficientes”. La apelación interna lograda por el discurso electoral de Trump habla de un clima social donde la política económica activa pasó a ser bien vista, aun cuando viole las “tendencias naturales” de la globalización. Si Trump tuviera éxito en implementar esa visión y su política perdurara, es probable que el salario real se deterioraría (por el alza de los precios de los bienes sustituidos), pero se incrementaría el empleo (por la reindustrialización parcial, además de la obra pública que proyecta realizar), lo que tendría repercusiones políticas difíciles de proyectar.

Los Estados Unidos, con Trump, se incorporaría al tironeo internacional por el destino de las inversiones de las multinacionales, que hace ya décadas vivimos en el mundo periférico. Precisamente las “reglas” de la globalización han sometido a decenas de países a una competencia sumamente desventajosa para recibir los favores de la “inversión directa”. Ante la ausencia de procesos autosostenidos de desarrollo en numerosos naciones periféricas, las autoridades locales han participado en una suerte de subasta ruinosa para atraer capitales

externos. Dicha competencia implicó tratar de superar a otras naciones en materia de bajos salarios, precariedad laboral, irresponsabilidad ambiental, recortes impositivos, subsidios en energía y terrenos para las plantas, facilidades financieras para movimientos de fondos, carencia general de controles (sobre producción, exportaciones y precios de transferencia), etcétera.

La Política y la Nación –dicen ahora en Estados Unidos–, existen

Es importante observar que Trump escenifica nuevamente la utilización del poder nacional norteamericano para reposicionar a su país en el escenario global, a costa de terceros países.

Decimos nuevamente porque la historia reciente de la economía política internacional muestra cómo, desde los años '60, los Estados Unidos viene teniendo problemas de competitividad con diferentes países (Alemania, Japón, Corea, China) y los va resolviendo apelando a recursos extra-económicos: utiliza a fondo sus capacidades políticas y diplomáticas –con un trasfondo de inocultable poder militar– para revertir las dificultades de sus empresas.

El "Acuerdo del (Hotel) Plaza" de 1985, en plena euforia neoliberal reaganiana, fue una concertación política entre las principales potencias industriales para proteger la industria norteamericana manipulando los tipos de cambio entre la monedas de un puñado de países. No fue la mano invisible del libre mercado, sino el fuerte puño de la principal potencia que obligó a un redireccionamiento del comercio internacional. Unos años después, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) –negociado durante 1992 y vigente desde 1994– fue el producto de la necesidad de las automotrices y otras empresas norteamericanas de responder al extraordinario dinamismo de las firmas japonesas, que con nuevas técnicas organizativas y productivas, las estaban desplazando del propio mercado local. La barata mano de obra mexicana

jugó un importante papel en la supervivencia de los conglomerados norteamericanos, que trasladaron hacia el sur eslabones productivos intensivos en el uso de mano de obra.

Muchos otros episodios de las últimas décadas reflejan este particular uso del poder multidimensional norteamericano en defensa de sus empresas, que no se limita a aspectos legales o jurídicos. En el Parlamento Europeo se denunció en el año 2000 que el Programa ECHELON de espionaje informático (encabezado por los Estados Unidos con otros países anglosajones aliados) era utilizado para espionaje económico a las empresas de los principales países europeos competidores, lo que les generaba fuertes desventajas en la participación en procesos licitatorios por importantes contratos públicos en diversos países. Por lo tanto Trump, y el uso de recursos políticos –no económicos– para forzar nuevas mejoras en las relaciones económicas internacionales no introduciría mayores novedades en las prácticas norteamericanas, salvo que se creyera con altas dosis de ingenuidad en el discurso de "*fair play*" de la globalización. Pero al mismo tiempo "rompe" con el "dejar hacer, dejar pasar" predicado por la ideología de la globalización, con lo que agrieta el edificio conceptual destinado a neutralizar las políticas públicas y la acción estatal.

¿Del multilateralismo al unilateralismo?

Estados Unidos vino trabajando infatigablemente, durante la gestión Obama, en los tratados *Trans Pacific Partnership* (en adelante, TPP) y *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (en adelante, TTIP), con un conjunto particular y escogido de naciones del Pacífico, y otro tanto básicamente de Europa. En realidad, los TPP y TTIP no son expresión de multilateralismo, sino agrupaciones de países recortadas de forma tal de promover y proteger los intereses comerciales norteamericanas. Los TPP y TTIP tenían la particularidad no

sólo de bajar los estándares laborales y medio ambientales de acuerdo a las ambiciones de las firmas multinacionales patrocinantes de los acuerdos, sino que incorporaban una legislación novedosa, que consagraba el derecho de las empresas a accionar judicialmente contra los Estados y obtener resarcimientos que –al tomar medidas regulatorias soberanas, en función de intereses sociales o ambientales– afectaran la rentabilidad de dichas empresas. Los TPP estaban plenamente impregnados de los intereses de las firmas norteamericanas –por ejemplo de los grandes laboratorios medicinales–, pero además convergían con una suerte de estrategia “nacional” de los Estados Unidos, de tratar de “contener” comercialmente a China y poner un freno a la expansión sumamente dinámica de los intereses de ese país y sus alianzas a nivel global.

El rechazo del presidente Trump al TPP (el TTIP no había encontrado consenso en la Unión Europea) no significa una menor hostilidad hacia China, sino una forma diferente de atacar al “problema”. Trump ha culpado a México, Japón y China de los desequilibrios comerciales norteamericanos. Ha puesto el problema en términos a la vez nacionales (esos países *versus* los Estados Unidos) y en términos partidarios (los demócratas “no han sabido negociar” y habrían firmado tratados lesivos para los Estados Unidos). Como “América está primero”, todos los acuerdos perjudiciales para la nación deberán ser revisados y renegociados. Lo relevante del discurso de Trump, en el sentido de impulsar un reindustrialización de los Estados Unidos, es que no da cuenta de las razones por las cuales una fracción de las plantas norteamericanas fue trasladada hacia China, y también a otros destinos lejanos. Es el límite de lo que el “nacionalismo de millonarios” puede explicar de los problemas que tiene la sociedad norteamericana.

La historia económica nos muestra que han sido precisamente las corporaciones norteamericanas, en función de sus intereses, y

en algunos casos de su supervivencia, las que trasladaron sus plantas al exterior, para obtener más ganancias y contratar mano de obra sustancialmente más barata. Y desde esos lejanos parajes, reenviar la producción hacia todos los centros de consumo, donde el nivel de ingresos permite absorber fácilmente la masiva producción proveniente de Asia. A los Estados Unidos no le arrebataron sus fábricas “pérfidas” potencias extranjeras, sino que fueron sus propietarios y gerentes quienes tomaron la decisión económica racional –en el marco del sistema capitalista– de trasladarlas fronteras afuera para incrementar sus beneficios, una vez que el Estado norteamericano mediante el ejercicio de su poderosa influencia diplomática, política y militar obtuvo las adecuadas garantías para que pudieran operar en todo el planeta sin riesgos de expropiación o de interferencias estatales perjudiciales. Pero si esto fue así, si la globalización fue una exitosa estrategia del capital multinacional para subvertir las regulaciones keynesianas para incrementar sus beneficios y eliminar barreras y restricciones proteccionistas, ¿cómo se compatibiliza esa lógica con la irrupción de un presidente no precisamente socialista, sino archi-capitalista, en el país rector del capitalismo global, atacando precisamente esa lógica globalizadora que tantos beneficios les ha brindado? ¿Podrá imponer Trump una nueva regulación, tendiente a relocalizar industrias globales hacia territorio norteamericano, y al mismo tiempo, mantener el actual “paraíso globalizado de las multinacionales”, donde parecen poder convivir salarios bajos y mercados de consumo prósperos?

El propio proteccionismo llevaría al incremento de los costos de numerosos productos para el consumidor norteamericano, para no hablar de los trabajadores industriales de ese país. De no incrementarse los salarios nominales –cambio que no figura en la agenda del actual presidente–, la estrategia reindustrializadora implicaría un salario real más bajo

por el alza del precio de los bienes transables. Depende de la intensidad de las medidas y las reacciones de la economía norteamericana, se podría producir un *"trade off"*, o sustitución entre más empleos, pero salarios reales más bajos, o incluso una caída también del empleo, si la inflación afectara contractivamente a la demanda en el mercado estadounidense.

Otro punto significativo de la posición de los Estados Unidos en el mercado mundial, es su papel de gran comprador global. Una de las fuentes de poder norteamericano, de enorme efecto disuasivo, es el acceso a su gran mercado interno. Numerosos países, desde los más grandes e industrializados, hasta los más pobres y precarios productivamente, han encontrado en ese mercado en las últimas décadas un cliente de enorme importancia. El comercio internacional también es fuente de poder: ante la amenaza estadounidense de cerrar sus puertas al ingreso de productos de determinado país, esa nación dudará seriamente en confrontar o contradecir a los estadounidenses —no sólo en el terreno económico—, porque de tomar los norteamericanos medidas de cierre unilateral de su mercado, serían capaces de producir fuertes impactos contractivos en la economía interna del país "rebelde" y un conjunto de consecuencias políticas destabilizadoras. Por lo tanto, si bajo la conducción de Trump los Estados Unidos se volcara hacia una política abiertamente proteccionista, un efecto evidente es que debilitaría su ascendiente sobre el conjunto de naciones que tienen en su mercado un lugar central de realización de su producción. No sólo se sentirían menos presionadas para acompañar las posiciones norteamericanas en el orden internacional, sino que se verían obligadas a buscar nuevos socios y alianzas, en principio comerciales.

Efectos de la irrupción de Donald Trump sobre América Latina

Por supuesto hay una gran cantidad de incógnitas sobre cómo evolucionará la gestión

Trump que están irresueltas, ya que el cambio regulatorio no sólo dependerá de la voluntad del Presidente, sino de lo que el Congreso, el sistema judicial, el mundo empresario, y la opinión pública le permitan hacer, además de las relaciones externas con los países aliados. Ha sido especialmente alarmante el tipo de relación que se ha planteado con México, país de importancia material pero también simbólica para la región latinoamericana, asociado estrechamente a la economía norteamericana, y cuyos gobiernos recientes han sido leales *"partners"* de sus homólogos del norte.

La sombra de la orientación de la administración Trump sobre la sociedad mexicana parece ominosa. Luego de expresiones francamente discriminatorias en relación al conjunto de los migrantes mexicanos, el candidato Trump anunció la construcción de un muro que separará completamente los territorios de ambos países, con cargo a la economía mexicana. Además, expresó su voluntad de expulsar a varios millones de migrantes mexicanos indocumentados, de trabar eventualmente las importantes remesas que los trabajadores mexicanos envían a su país para ayudar a sus familias, y conminó a empresas norteamericanas que estaban planeando la construcción de nuevas plantas en territorio mexicano a que las relocalizaran en territorio estadounidense.

Ya como presidente, Donald Trump comenzó a implementar algunas de las medidas, aunque no todas, pero continuó el destrato a las autoridades mexicanas que no atinaron a posicionarse con firmeza frente a la ofensiva actitud norteamericana contra el *"statu quo"* de la relación entre ambos países. En un nivel más general se puede decir que la gestión Trump tiende, a nivel global, a modificar las relaciones comerciales, diplomáticas y militares en términos unilaterales —hasta donde sea posible—, a favor de los intereses norteamericanos. Para la región latinoamericana, débil económicamente, y que ha perdido su impronta política autónoma de la primera dé-

cada del siglo XXI, se presenta un escenario dificultoso, ya que la política norteamericana hacia la región sólo puede pensarse como más imperativa, y menos beneficiosa en términos estrictamente económicos, si se consolida la tendencia proteccionista reiteradamente anticipada por el actual presidente norteamericano. Lo llamativo es que aquellos países de la región que hicieron las apuestas más audaces a los tratados de libre comercio con el gigante norteamericano, pueden ver reducidas las –modestas– ventajas de esas estrategias de inserción global.

América Latina: la globalización descerebrada

La globalización se ha traducido, en la periferia latinoamericana, en políticas económicas neoliberales que no han acercado a nuestras sociedades al desarrollo, sino que las adaptaron a una función auxiliar de la acumulación de las potencias tradicionales o emergentes. Estas políticas no fueron espontáneas. Fueron promovidas desde los principales centros de Occidente, y adoptadas con entusiasmo por las elites locales. En el caso de Chile y Argentina, países pioneros en políticas neoliberales a nivel mundial, fueron impuestas directamente por la fuerza mediante gobiernos dictatoriales.

El proceso de irresponsable endeudamiento latinoamericano de los '70 –promovido desde la banca privada de los países centrales– llevó a la crisis con estancamiento de los '80, y finalmente a la adopción de las políticas canonizadas en el llamado “Consenso de Washington”, que, como su nombre lo indica, fue diseñado por economistas y *policy makers* norteamericanos. Esas políticas, que tanto dañaron el tejido productivo y social latinoamericano, fueron estimuladas desde Washington, con una combinación de *papers* pseudo académicos, presiones sutiles y amenazas diversas, pero en las que no se utilizó coacción armada para imponer los objetivos norteamericanos, porque se contó con la adhesión y el acuer-

do de las poderosas elites locales. El consenso bipartidista estadounidense no mostró fisuras en su relación con la región latinoamericana, considerada como mero apéndice comercial y de inversiones, a pesar de que en ese proceso otros capitales, fundamentalmente europeos, obtuvieron enormes beneficios de las aperturas, privatizaciones y desregulaciones.

Luego de décadas de experimentar con las mismas estrategias, de acumular estudios rigurosos de los ensayos empíricos realizados en numerosos países de la región, puede concluirse con total certeza que no hay políticas neoliberales de desarrollo. En cambio, se puede observar que el andamiaje económico neoliberal tiene capacidad para incrementar la rentabilidad de las grandes firmas de los países centrales, y de sus socios en la periferia, aun cuando estos resultados microeconómicos positivos, no guarden conexión alguna con el significado histórico del concepto de desarrollo. Ocasionalmente, alguna inversión de firmas multinacionales puede ser beneficiosa para alguna economía, como por ejemplo la instalación de una planta de Intel en Costa Rica, pero no cambian por sí solas su perfil productivo, ni la dinámica del subdesarrollo.

Políticas reales para el desarrollo: el inverso de la ideología de la globalización

Saliendo del ideológicamente limitado arsenal de políticas neoliberales, y estudiando en cambio la historia económica mundial, encontramos un conjunto de políticas públicas que efectivamente han sido capaces de promover el desarrollo. Por ejemplo:

-Las políticas industriales, que desde la revolución industrial marcan la diferencia entre naciones soberanas y subordinadas. La experiencia inglesa, como la norteamericana, la alemana, la japonesa y también la soviética, muestran lo que ha implicado la industrialización en materia de desarrollo y proyección internacional. Países que llegaron tardíamente

al despliegue industrial, como Corea del Sur, Taiwán o China, se basaron en una estrecha colaboración Estado-empresas con objetivos de desarrollo establecidos y monitoreados desde el sector público.

-Las políticas tecnológicas, como las que hace en forma masiva el Estado norteamericano, a través del gasto en Defensa e investigación Aeroespacial, la Unión Europea con sus investigaciones científicas de punta, Japón absorbiendo conocimiento y aplicándolo masivamente a la competitividad industrial y actualmente China, incorporando el saber hacer de las multinacionales a su propio acervo productivo.

-Las políticas comerciales, como han hecho Japón, los Tigres asiáticos, Alemania, o China, para conquistar agresivamente mercados para los productos fabricados en esos países, ampliando sistemáticamente la demanda mundial hacia su mercado interno. Las estrategias han sido diversas, desde apoyarse en la baratura de la mano de obra, o alternatively en la inversión y capacidad tecnológica como Alemania y Japón. Lo que ha distinguido los proyectos de desarrollo de los que no lo son, es la dinámica, la dirección estratégica de los logros económicos. En los modelos de desarrollo conocidos, la baratura de la mano de obra no es un argumento permanente, sino un estadio transitorio a superar, del desarrollo. Si no hay cambio en las estructuras productivas, puede verificarse aumento de la producción, pero no desarrollo.

-Las políticas de integración, como las que hizo la Unión Europea, para proyectar hacia el mundo un espacio de 500 millones de individuos, pesar comercialmente, potenciar sus empresas y proyectar un signo monetario independiente del dólar norteamericano. Más allá de la impronta regresiva que tomaron las instituciones europeas en épocas recientes, o los errores de construcción institucional, el éxito del intento se vio en la irrupción de ese espacio, con peso propio, en el gran escena-

rio global. Por el contrario, no existen casos concretos en los que por el hecho de abrir la economía, privatizar las empresas públicas o retirar las regulaciones destinadas a defender el bien común se genere alguna forma de impulso al desarrollo, como se ha comprobado largamente en América Latina y en toda la periferia subdesarrollada.

La versión periférica de la ideología de la globalización

Lo que se debe explicar en este espacio geográfico-político, es la reiteración de políticas subdesarrollantes. Sostenemos que la persistencia y repetición de las políticas económicas neoliberales en nuestra región no reflejan el reconocimiento social hacia estrategias que nos habrían impulsado hacia el progreso, como tampoco son el resultado de un debate académico riguroso que demostró teóricamente las ventajas del neoliberalismo. La recaída de la región en las prácticas económicas neoliberales refleja la hegemonía política e ideológica de sectores locales reducidos, articulados con una estructura hegemónica global, que se beneficiaban ampliamente de la inserción internacional subordinada de la economía latinoamericana en dinámica de la globalización.

En el largo tramo histórico que precedió a Trump, se generó un "credo" neoliberal latinoamericano basado en la premisa de que se debía "acondicionar" la región para que fuera capaz de recibir inversión extranjera directa. En ese sentido, se puso mucho énfasis en la "credibilidad" que debía lograrse frente a los "mercados". Se insistió que eso se lograba con políticas fiscales y monetarias austeras, Estados pequeños, bajos impuestos y trabas burocráticas, y partidos políticos "modernos" que "comprendieran" y supieran "administrar" las reglas de la globalización. Logrados esos contextos propicios, las inversiones extranjeras fluirían con avidez hacia la región, promoviendo el crecimiento económico (del cual

se derivaría, espontáneamente, el bienestar colectivo).

La ideología de la globalización, en nuestra región, instaló como “prestigiosa” la postura intelectual de abjurar del nacionalismo, entendido como una rémora del pasado, desactualizada, perimida y perjudicial para el progreso, al que se le adicionó como consustancial el mote de autoritario. Esa ideología, que era indiferente a las características cualitativas de lo que se produjera, se tradujo concretamente en políticas anti-industriales y de desinterés por el desarrollo científico-técnico local, porque el criterio de selección productiva era favorecer a aquellos bienes por los cuales hubiera interés en los mercados centrales. Copió de los centros la prédica anti-estatal, al cual se procedió a debilitar en su estructura administrativa y capacidad recaudatoria, aunque las estadísticas internacionales demuestren que sólo en la periferia el gasto público perdió peso significativamente en relación al PBI. La ideología periférica de la globalización explica que el capital local o el capital extranjero son indiferentes desde la perspectiva pública, aunque esa práctica de indiferenciación no se aplica en las grandes naciones industriales, que cuidan celosamente la propiedad nacional de sus recursos estratégicos.

Si bien es cierto que en buena parte de América Latina los capitales locales extraen desde el espacio nacional tantos recursos como las firmas multinacionales, con lo cual su impacto en la acumulación no se diferencia sustantivamente del capital extranjero, se pueden observar otras experiencias nacionales donde las grandes empresas locales se constituyen en motor de avance del conjunto económico local. La ideología de la globalización insistió en nuestra región con la adopción del “modelo chileno”, país en el que fue impuesto autoritariamente el neoliberalismo en los años '70, y que luego encontró una forma regulatoria macroeconómica estable, aunque conservando los rasgos de inequidad interna,

y de dependencia externa que caracterizan al subdesarrollo. Por otra parte, el caso chileno es un modelo de insularidad en relación a su entorno, y de conflictiva vinculación con su propia región geográfica de pertenencia.

En la década reciente, el relato globalizador en Latinoamérica comenzó a señalar al Perú como el otro modelo a imitar. En este caso, la realidad que se ofrece cubierta de elogios supuestamente objetivos, es aún más limitada que la del caso chileno, porque los buenos indicadores peruanos en materia de crecimiento del producto o de las exportaciones de los últimos tiempos están vinculados exclusivamente al fenómeno de la minería transnacional y a la coyuntura favorable de esos *commodities*. Los “grandes éxitos macroeconómicos” peruanos no han tenido efectos relevantes sobre el bienestar de la población (salud, educación, vivienda, calidad de vida), ni sobre la transformación progresiva del tejido productivo del país.

El tema mexicano, en cambio, no es presentado por la ideología de la globalización como un modelo exitoso, no sólo porque no lo es —después de más de dos décadas de hacer una apuesta estratégica a un tratado de libre comercio con la mayor potencia del planeta—, sino porque desde esa misma potencia se ha sugerido, en las últimas décadas, que México es un *Estado fallido*. Tal caracterización sostiene que el gobierno central ha perdido el control de fenómenos como el narcotráfico y la violencia social, y que las instituciones centrales del Estado mexicano, los partidos políticos, pero también las fuerzas armadas, han sido penetradas por el crimen organizado. Habría un colapso de la institucionalidad dentro del modelo estadual consagrado en occidente. Con esa explicación, se pretende imponer una interpretación culturalista-idiosincrática que sostiene que los problemas agudos que se presentan en la sociedad mexicana son endógenos, y no guardan ninguna relación con las limitaciones evidentes de las políticas neo-

liberales implementadas en las últimas tres décadas.

Al asumir como proyecto propio el lugar asignado por el capitalismo global a América Latina en la división internacional del trabajo, la elite latinoamericana promueve activamente la cristalización del subdesarrollo. Al adoptar la ideología de la globalización como su propia ideología, aunque cuando ésta tenga efectos excluyentes para una parte significativa de la población, consagra su desvinculación parcial del destino del conjunto de la comunidad a la que formalmente pertenece. El único agregado específicamente local a la ideología de la globalización, pero que tiene el sentido de afirmarla, es la necesidad de una estrecha alianza con el norte occidental desarrollado como precondition para el crecimiento. En ese sentido, se puede advertir el fuerte sesgo ideológico que impregna a la elite latinoamericana. Su cosmovisión no da cuenta de la rápida y profunda transformación del mercado mundial en las últimas décadas, con la extraordinaria novedad de la irrupción de Asia como gran región económica y el impacto que esto tiene sobre el orden global.

A diferencia de las dirigencias de los países desarrollados, que elaboran estrategias a partir de la lectura —equivocada o no— de sus realidades y necesidades nacionales, las elites periféricas leen sus propias realidades directamente a partir de la óptica de los países centrales y de los discursos promovidos desde las grandes corporaciones multinacionales y financieras.

Desasosiego de las elites latinoamericanas frente al giro Trump

En ese sentido, la irrupción de Trump es desconcertante para las elites regionales, porque contradice y pone en duda el discurso feliz, armónico y hegemónico de la globalización. Donald Trump ha reiterado insistentemente durante la campaña electoral de 2016: “Americanismo, no globalismo”. Pero el discurso globalizador de las décadas precedentes (con-

vergente con los intereses específicos de las elites locales) había educado a las dirigencias políticas latinoamericanas a proclamar el final de las realidades nacionales, la inexistencia de intereses nacionales que tuviera sentido defender (incluida no sólo la economía, sino la cultura), lo arcaico del proteccionismo, del resguardo del mercado interno, y del Estado activo... Con conectar profundamente la economía local con los mercados externos —en la forma que éstos demandaran— alcanzaría para ingresar a una dinámica de expansión y progreso.

En esa lógica globalizadora, se afirma con la vuelta de los gobiernos neoliberales como los de Argentina y de Brasil una nueva apuesta a los recursos naturales, coincidiendo con las necesidades de los grandes mercados. Rápidamente surge el desdén a la integración regional (MERCOSUR, UNASUR) y la admiración por la integración bilateral con los Estados Unidos (Alianza del Pacífico) y la apuesta al Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. El problema crucial de esta vuelta al pasado, es que esta apuesta a actividades productivas primarizadas no incrementa ni el valor agregado, ni el empleo, ni mejora la distribución primaria del ingreso. Por el contrario, al ser concebidas en contraposición a las actividades industriales y de incorporación de valor local, tienen efectos subdesarrollantes. Por lo tanto, y volviendo al impacto de Trump en nuestra región, es difícil pensar en qué sentido la elite latinoamericana podría ceder más en relación a la nueva gestión norteamericana, dado que su propia ideología la lleva a un pensamiento satelital y dependiente, siempre *aggiornado* a las necesidades “del mundo”. No casualmente, son los sectores neoliberales latinoamericanos los más preocupados por el nuevo rumbo de la gran potencia del Norte, ya que tendería a desmejorar lo que para la elite son condiciones “óptimas” de funcionamiento.

Conclusiones

El pensador británico David Harvey ha acuñado hace ya un tiempo la expresión “acumulación por desposesión” (2003) que se diferencia de la tradicional “acumulación de capital” de las fases tempranas del capitalismo, en el sentido que no basa la ampliación de riqueza de ciertos sectores capitalistas en producir nueva riqueza, sino en capturarla de otros sectores productivos donde efectivamente se crea valor. La sugestiva expresión nos invita a pensar en el proyecto Trump. Si se sigue con la lógica comercial anunciada por el nuevo presidente, no se crearían nuevas fábricas en el mundo: el *stock* actual se redistribuirá a favor de la potencia que está en capacidad de condicionar a las corporaciones para que orienten su esquema global hacia su territorio. Sería un cambio regulatorio global para mejorar las condiciones de funcionamiento del capitalismo “territorial” norteamericano. Se intentaría una “acumulación” por reversión del ciclo de relocalización del capital vivido en las últimas décadas, a costa de las áreas más dinámicas del sistema mundial actual, especialmente China.

Trump intentará así enmendar los efectos sociales de la globalización en el territorio norteamericano, a costa de la producción y los empleos en otras naciones. La mayor parte del *déficit* comercial norteamericano se explica por las importaciones de China. La preocupación por la proyección china en el mundo, como eventual competidor de los Estados Unidos, no es nueva. En ese sentido, Trump no hace otra cosa que continuar la línea demócrata de “contener” el papel mundial de China, pero por otras vías diferentes a los fallidos tratados de comercio e inversiones. La apuesta de alterar “parcialmente” los mecanismos en los que reposa la globalización no parece tener el éxito garantizado.

En Gran Bretaña, que aún no se ha sumergido plenamente en el proceso de desvinculación de la Unión Europea, ya se pueden observar una serie de síntomas de desmejoramiento económico significativas, que incluyen desde

la pérdida de valor de la moneda local hasta la migración de empresas –y bancos!– desde la City londinense hacia otros países comunitarios. Escocia ha renovado su ímpetu independentista, potenciado ahora por la adhesión de su población al proyecto integracionista europeo. El país, uno de los puntales de la globalización, ha entrado en un sendero que parece tener una dinámica impredecible.

No se sabe cuál va a ser la extensión y profundidad del trumpismo, ni si lo van a lograr neutralizar o moderar las poderosas fuerzas sistémicas que operan en los Estados Unidos. Pero en el caso en que el actual presidente norteamericano lograra avanzar con su programa de reformas, tampoco es posible saber qué grado de perdurabilidad tendrían esas medidas luego de terminado su mandato.

Para tratar de avanzar en una respuesta a estos interrogantes, se debería poder contestar otra gran pregunta: ¿a quién representa Trump en el mundo del gran capital? ¿Es el representante de una fracción emergente con poder para sostener una disputa frente al sector “globalizador” de las corporaciones mundiales? ¿O es un fenómeno que refleja una dimensión fuertemente política –habitualmente soslayada por los ideólogos de la globalización–, donde la búsqueda de congruencia económica es secundaria?

La incertidumbre del nuevo escenario encuentra a nuestra región dominada por elites que tienen una visión desactualizada sobre la estructura económica y política del mundo. Estos sectores dominantes parecen hoy incapaces de concebir instrumentos de intervención y regulación eficaces para enfrentar la actual coyuntura, preservar nuestras sociedades de los vaivenes del desorden neoliberal y mantener, en la previsible tormenta global, un rumbo hacia el bienestar colectivo.

Referencias bibliográficas

Aglietta, M. y Rebérions, A. (2010). *El capitalismo financiero a la deriva. El debate sobre el go-*

- bierno de la empresa. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Altvater, E. y Mahnkopf, B. (2002). *Las limitaciones económica, ecología y política de la globalización*. México: Siglo XXI Editores.
- Amsden, A. (2007). *Escape from Empire. The developing world's journey through heaven and hell*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Anderson, P. (2014). *Imperium et Consilium. La política exterior norteamericana y sus teóricos*. Madrid: Ediciones Akal.
- Anderson, P. (2012). *El Nuevo Viejo Mundo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Aronskind, R. (2007). *Riesgo País, la jerga financiera como mecanismo de poder*. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.
- Arrighi, G. (2009). *Reading Hobbes in Beijing: great power politics and the challenge of the peaceful ascent*, en *Routledge handbook of International Political Economy. IPE as a global conversation*. Routledge, Gran Bretaña: Editado por Mark Blyth.
- Berman, M. (2006). *Economía, Tecnología, en Edad Oscura Americana. La fase final del imperio*. México: Sexto piso Ediciones.
- Boyer, R. (2011). *Los financieros ¿destruirán el capitalismo?* Buenos Aires: Miño y Dávila y CEIL-CONICET.
- Corbalán, Ma. A. (2002). *El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Cox, R. W. (1987). *Production Power and world order. Social forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Chomsky, N. (2012). *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*. Buenos Aires: Ediciones Ñ.
- Chun, L. (2006). *La transformación del socialismo chino*. España: El Viejo Topo.
- Domenach, J.-L. (2006). ¿Adónde va China? España: Paidós.
- Fraser, N. (2014). ¿Puede la sociedad transformarse en una commodity? Reflexiones pospolanyianas sobre la crisis capitalista. En J. L. Coraggio y J. L. Laville (Comps.). *Reinventar la izquierda en el siglo XXI*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fukuyama, F. (2004). *Estados débiles y legitimidad internacional*. En *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Gelber, H. G. (2007). *El dragón y los demonios extranjeros. China y el mundo a lo largo de la historia*. Buenos Aires: RBA ediciones.
- George, S. (2010). *Sus crisis, nuestras soluciones*. Barcelona: Icaria Editorial y Intermón Oxfam.
- Gowan, P. (2010). *A calculus of power. Grand strategy in the twenty-first century*. Estados Unidos: Verso.
- Harvey, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hinkelamert, F. (2014). *La rebelión de los límites, la crisis de la deuda, el vaciamiento de la democracia y el genocidio económico-social*. En J. L. Coraggio y J. L. Laville (Comps.). *Reinventar la izquierda en el siglo XXI*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hobsbawm, E. (2012). *Guerra y paz en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones Ñ.
- Johnson, Ch. (2010). *Dismantling the Empire. America's last best hope*. New York: Metropolitan Books.
- Keohane, R. (2005). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- Kissinger, H. (2012). *China*. Buenos Aires: Ediciones Debate.
- Mearsheimer, J. (2001). *The tragedy of great power politics*. Estados Unidos: University of Chicago.
- Nun, J. (2003). *Los bandoleros errantes y el proceso democrático en la Argentina*. En N. Minsburg (Coord.). *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Palma, J. G. (2009). *Why did the Latin American critical tradition in the social sciences become practically extinct?* En *Routledge handbook of*

International Political Economy. IPE as a global conversation. Routledge: Editado por Mark Blyth.

Pinheiro Guimarães, S. (2005). *Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política internacional.* Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Sapir, J. (2008). *El nuevo siglo XXI. Del siglo americano al retorno de las naciones.* Barcelona: Ediciones El viejo topo.

Wade, R. (1999). *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia.* México: Fondo de Cultura Económica.

Wade, R. (2013). The art of power maintenance. How Western States Keep the Lead in Global Organizations. *Revista Challenge*. January-February, Estados Unidos. Disponible en:<http://www.conectas.org.br/arquivos-site/The%20Art%20of%20Power%20Maintenance%281%29.pdf>

Wolin, Sh. (2008). *Democracia S. A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido.* Buenos Aires: Katz Editores.

Financiarización en la periferia latinoamericana: *Deuda, commodities y acumulación de reservas*

*Financialization in the Latin American periphery:
Debt, commodities and foreign reserve accumulation*

Por Cecilia Allami* y Alan Cibils**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 06 de abril de 2017.

RESUMEN

El fin del sistema de Bretton Woods marcó, a comienzos de la década de 1970, el inicio de una serie de profundas transformaciones en las economías nacionales y la economía mundial. Las regulaciones financieras nacionales e internacionales se fueron dismantelando para favorecer la desregulación y liberalización financiera. Uno de los resultados de este proceso es lo que los economistas heterodoxos y otros científicos sociales han denominado “financiarización”. Sin embargo, a pesar de la creciente bibliografía sobre el tema, no existe una

única definición del concepto; por el contrario, han surgido una serie de definiciones que podemos considerar complementarias sobre la financiarización. Adicionalmente, la mayoría de los trabajos sobre el tema se focalizan casi exclusivamente en los países industrializados. Sin embargo, el tema de la financiarización en países periféricos ha comenzado a tener mayor difusión. Este trabajo tiene dos objetivos. El primero es ofrecer un panorama general de los principales desarrollos de la literatura sobre financiarización en países periféricos. El segundo objetivo es proveer algunas coordenadas

* Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora y docente concursada con dedicación exclusiva del Área Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: callami@ungs.edu.ar

** Doctor en Economía por la American University de Washington, DC, Estados Unidos. Magister en Economía, Magister en Sociología y Bachelor of Arts en Sociología por la misma Universidad. Investigador-docente y Coordinador de Investigación del Área de Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: acibils@ungs.edu.ar

para el debate en países de la periferia latinoamericana. Específicamente, y tomando como referencia los procesos de reprimarización y renovada dependencia sobre las exportaciones primarias que se dieron a partir de mediados de la década de 1980, nos focalizamos en los vínculos entre tres aspectos centrales de este proceso de financiarización: los mercados de *commodities*, los ciclos de endeudamiento y la acumulación de reservas.

Palabras clave: *Financiarización, América Latina, Deuda, Reprimarización, Reservas Internacionales.*

ABSTRACT

Following the demise of the Bretton Woods system at the beginning of the 1970s, a series of profound transformations in both national and international economic spheres occurred. Financial regulations were dismantled over time and replaced by financial deregulation and liberalization. One of the results of this process is what heterodox economists and other social scientists have termed "financialization." However, in spite of a rapidly growing body of writings on the topic, there are multiple, if sometimes overlapping or complementary, definitions of the term. Furthermore, most of the early work on financialization has focused on industrialized countries. In recent years, however, the issue of financialization in periphery countries has increasingly become the focus of academic research. This article has two objectives. First, we offer a general view the main developments in periphery financialization research. Second, we offer some reference points for the debate on these issues in the Latin American periphery. Specifically, we focus on the process of re-primarization and renewed dependence on primary sector exports that took place since the 1980s and the links between commodity markets, debt cycles and foreign reserve accumulation.

Keywords: *Financialization, Latin America, Debt, Re-primarization, International Reserves.*

1. Introducción

El fin del sistema monetario internacional de Bretton Woods marcó, a comienzos de los años setenta, el inicio de una serie de profundas transformaciones en las economías nacionales y la economía mundial. Las políticas keynesianas de estímulo a la demanda y el llamado Estado de Bienestar —así como las políticas de industrialización por sustitución de importaciones en la periferia— fueron desplazados por un nuevo paradigma. Las regulaciones financieras tanto nacionales como internacionales y los controles de capitales fueron progresivamente desmantelados y sustituidos por la desregulación y liberalización financiera. Esto generó un proceso de creciente integración comercial y financiera, y, con ello, de un incremento exponencial en los flujos internacionales de capitales, la volatilidad, inestabilidad y crisis económicas.

Uno de los resultados de este proceso de desregulación e integración es lo que los economistas heterodoxos y otros científicos sociales han denominado "financiarización". Desde la década del noventa, este concepto se ha utilizado con creciente frecuencia en publicaciones de Economía Política; además, ha sido un tema estudiado en otras ramas de las ciencias sociales, enriqueciendo y ampliando los debates (Engelen 2008). Sin embargo, a pesar de la creciente bibliografía sobre el tema, no existe una única ni general definición del concepto; por el contrario, han surgido una serie de definiciones que podemos considerar complementarias sobre la financiarización. Dore señala que "la financiarización es un poco como la globalización —una palabra conveniente para un conjunto de cambios estructurales en las eco-

nomías industrializadas—” (2008: 1097)¹. La observación de Dore apunta a un tema adicional vinculado a este concepto: la mayoría de los trabajos originales sobre el tema están enfocados casi exclusivamente en los países industrializados y en los efectos del capital financiero y su creciente hegemonía en las estructuras económicas de los países centrales. Sin embargo, una línea de las investigaciones más recientes se ha centrado en el impacto de la financiarización en los países periféricos, las formas diferentes que toma y los distintos canales a través de los cuales opera. Aún así, no existe una definición general de financiarización en países periféricos, debido a la gran variedad de formas que dicho fenómeno toma dependiendo del grado de desarrollo de los sectores productivos y financieros y las formas particulares de inserción internacional de distintos países y regiones.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, ¿cuál es el impacto de las diferentes formas de la financiarización en las perspectivas de desarrollo de la periferia? Y, particularmente, ¿cuáles son algunas de las manifestaciones de la financiarización en la periferia latinoamericana?

Este trabajo tiene dos objetivos. El primero es ofrecer un panorama general de los principales desarrollos de la literatura sobre financiarización en países periféricos. El segundo objetivo es proveer algunas coordenadas para el debate en países de la periferia latinoamericana. Específicamente, y tomando como referencia los procesos de reprimarización y renovada dependencia sobre las exportaciones primarias que se dieron a partir de mediados de la década de 1980, nos focalizamos en los vínculos entre tres aspectos centrales de este proceso de financiarización: los ciclos de endeudamiento externo, los mercados de *commodities* y la acumulación de reservas

internacionales. En el apartado siguiente, presentamos una variedad de definiciones de financiarización usadas en los países centrales para describir la hegemonía del capital financiero. A continuación, en el apartado 3, consideramos las diferentes formas que la financiarización ha tomado en la periferia de acuerdo a una amplia variedad de trabajos sobre el tema. En el apartado 4 consideramos los temas específicos vinculados a la acumulación de reservas, la financiarización en los mercados de *commodities* y la deuda. El trabajo concluye con algunas reflexiones preliminares acerca del impacto de la financiarización en las perspectivas de desarrollo de la periferia.

2. Financiarización: definición y debates²

De acuerdo a Foster (2007), el término “financiarización” se usó por primera vez en 1993³; desde entonces, se ha utilizado cada

2 Esta sección está basada en Cibils y Allami (2013).

3 De acuerdo a Foster, Kevin Phillips fue el primero en usar el término financiarización en su libro *Boiling Point* (1993) y un año después dedicó un capítulo de su libro *Arrogant Capital* (1994) a la financiarización de los Estados Unidos, definiendo a la financiarización como una divergencia prolongada entre la economía real y el sector financiero. En 1994, Giovanni Arrighi utilizó el concepto en un análisis de la transición de la hegemonía internacional en *The Long Twentieth Century*. Según Engelen (2008), las primeras publicaciones académicas en utilizar el término “financiarización” datan de 1999, mientras que Montgomerie y Williams (2009) marcan la génesis de la literatura en el año 2000.

1 Traducción de los autores.

vez con mayor frecuencia⁴. En términos generales, se lo utiliza para señalar la creciente hegemonía del capital financiero en detrimento del capital industrial desde el fin del sistema de Bretton Woods. La definición más citada es la de Epstein: “La financiarización es el rol creciente de los incentivos financieros, mercados financieros, actores financieros e instituciones financieras en la operatoria de las economías locales e internacionales” (2005: 3)⁵.

Epstein (2015) clasifica la creciente literatura sobre financiarización en tres categorías. La primera pone el foco en clarificar la definición de financiarización con el propósito de determinar si es una nueva fase del desarrollo capitalista o un nuevo régimen de acumulación. La segunda categoría se focaliza en los efectos de la financiarización, con el objetivo de determinar, a través de un modelo teórico y análisis empírico, el impacto de la financiarización en la inversión productiva, los salarios, la distribución del ingreso y las crisis. Finalmente, la tercera categoría se orienta a determinar cuáles son las políticas necesarias para frenar o morigerar los efectos de la financiarización e incrementar los márgenes de política para implementar políticas macroeconómicas progresistas.

Van der Zwan (2014) desarrolla otra clasificación de la literatura, identificando tres aproximaciones al concepto de financiarización. La primera es la definición del

regulacionismo francés, que entiende a la financiarización como un nuevo régimen de acumulación. Este grupo incluye no sólo regulacionistas sino también post-keynesianos y economistas políticos radicales. Estos analizan la emergencia de un régimen de acumulación liderado o dominado por la finanzas como respuesta a la caída de la productividad a fines de la década del sesenta (Boyer, 2000). La segunda aproximación identifica a la financiarización con la emergencia de la valorización accionaria (*share-holder value*) como principal objetivo del comportamiento corporativo. En otras palabras, este grupo de autores plantea que el principal objetivo de las corporaciones financiarizadas es generar dividendos a sus accionistas, impulsando cambios significativos en el comportamiento corporativo y en los horizontes de inversión (Aglietta 2000, Crotty 2002). Finalmente, una tercera aproximación se focaliza en la financiarización de la vida cotidiana; las investigaciones que siguen esta línea cuestionan las políticas que tienen como objetivo incluir a todos los sectores de la sociedad en la esfera financiera, especialmente a los sectores de bajos ingresos.

Krippner (2005) ha identificado cuatro definiciones diferentes de financiarización utilizadas en la literatura. En primer lugar, la financiarización es a veces considerada para describir el dominio que la valorización accionaria tiene en la dirección de las corporaciones no financieras⁶. En segundo lugar, algunos usan el término para referirse al creciente rol de los mercados de capitales en los mercados financieros, desplazando a bancos y a otras instituciones financieras⁷. En tercer lugar, otros toman el concepto de capital financiero de Hilferding para destacar

4 Por ejemplo, Chesnais (1999), Crotty (2002, 2005), Demir (2007), Epstein (2002, 2005, 2015), Kotz (2008), Krippner (2005), Lapavistas (2009a, 2009b, 2009c), Orhangazi (2007), Palley (2007), Skott y Ryoo (2007), Stockhammer (2004) y Van der Zwan (2014), entre otros.

5 Traducción de los autores. Véase también Epstein (2002), Palley (2007) y Kotz (2008).

6 Véase por ejemplo, Crotty (2002, 2005).

7 Véase Ertürk y Özgür (2009) y Pollin (1995), entre otros.

el creciente poder financiero y económico de los capitalistas financieros o rentistas⁸. Finalmente, algunos usan el término para referirse a la explosión de operaciones financieras y la innovación en los mercados financieros que ha tenido lugar desde mediados de la década de 1980. Krippner plantea que esas definiciones y la mayor parte de la literatura sobre financiarización están centradas en la actividad económica, lo que muchas veces torna difícil determinar la existencia de un proceso de financiarización. Basándose en el trabajo de Arrighi (1994), Krippner argumenta que la financiarización es un “patrón de acumulación en el cual la búsqueda de ganancias ocurre de manera creciente a través de canales financieros, en detrimento del comercio y la producción” (2005: 181)⁹. En otras palabras, es necesario estudiar la evolución de la generación de ganancias sectoriales y los cambios en su composición a lo largo del tiempo para comprender acabadamente el proceso de financiarización.

En algunos casos, la financiarización se define de forma tal que combina elementos de todas las definiciones antes señaladas. Por ejemplo, Lapavitsas (2013) la describe como una transformación sistémica de las economías capitalistas que tiene tres características centrales. En primer lugar, se ha alterado la relación entre las grandes corporaciones no financieras y los bancos, debido a que las primeras han pasado a priorizar la financiación interna y el financiamiento externo en mercados financieros. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los bancos han reducido su actividad tradicional de intermediación financieros dedicándose crecientemente a las inversiones y servicios financieros. A la vez, en términos de préstamos y manejo de activos financieros, pasa-

ron a tener mayor peso los individuos que las corporaciones. En tercer lugar, y vinculado a esto último, muchos individuos han ingresado en el sistema financiero, tomando préstamos y teniendo activos financieros. Los estancados salarios reales y la retirada del Estado en la provisión de salud, educación y seguridad social han facilitado la financiarización de los ingresos individuales (Lapavitsas, 2013: 70-71).

La mayoría de los trabajos empíricos sobre financiarización pueden en sentido amplio clasificarse en dos grupos: microeconómicos y macroeconómicos. Las investigaciones que abordan la financiarización desde una óptica microeconómica incluyen estudios sobre la actividad de las grandes corporaciones industriales, utilizando información de los balances de las empresas para identificar las manejas en las cuales la inversión y el crecimiento se ven impactadas por las firmas que asignan fondos a activos financieros en vez de a la inversión productiva. Ejemplos de estas conductas se encuentran en los trabajos de Orhangazi (2007) sobre la financiarización en la economía de los Estados Unidos, el de Demir (2007) sobre una muestra de países periféricos, el trabajo de Plihon y Miotti's (2001) sobre la relación entre financiarización y las crisis bancarias y los trabajos de Stockhammer (2004, 2006, 2008) sobre el impacto de la financiarización de las empresas sobre la acumulación.

Los trabajos macroeconómicos utilizan información sectorial, financiera y macroeconómica agregada para investigar los mecanismos de la financiarización, integrando estrategias de un amplio número de actores económicos. Estos trabajos se pueden clasificar de acuerdo a las distintas escuelas de pensamiento económica en la cual se inscriben los autores: regulacionistas (Boyer 1999, 2000), post-keynesianos (Palley, 2007) y radicales (Krippner 2005, Epstein 2002, 2005, Lapavitsas 2009a, 2009b).

8 Véase Epstein (2002) y Demir (2007).

9 Traducción de los autores.

¿Cuál ha sido el impacto de la financiarización? En términos generales, la financiarización ha transformado la actividad de los sistemas económicos tanto a nivel micro como macroeconómico. Sus impactos principales ha sido: 1) elevar la importancia del sector financiero en relación al sector real; 2) transferir los ingresos desde el sector real al sector financiero y 3) incrementar la inequidad del ingreso y contribuir al estancamiento de los salarios (Palley, 2007: 2).

A pesar de la gran cantidad de trabajos sobre financiarización, existen preguntas clave que no tienen una única ni definitiva respuesta sino que están abiertas a interpretaciones diversas¹⁰. Por ejemplo, ¿cuándo comienza la financiarización? La mayoría de los autores marca el inicio de este proceso a principios de la década de 1970, debido a las transformaciones en la economía capitalista¹¹; otros postulan que este proceso se inicia durante la década de 1980¹², mientras que un último grupo afirma que es un proceso de largo plazo inherente al desarrollo de las relaciones de mercado¹³.

Esto nos lleva a la pregunta sobre las causas de la financiarización: ¿este proceso se inició debido a la liberalización de los mercados financieros en los ochentas o es la consecuencia de la reducción de las ganancias y el estancamiento de la economía real? ¿Es la financiarización un resultado de la desregulación en la esfera financiera o de los profundos problemas estructurales de la economía real en el capitalismo contemporáneo?¹⁴ Finalmente,

¿cuál es la relación entre financiarización, globalización y neoliberalismo?

En la literatura, la financiarización es frecuentemente presentada como una segunda etapa de liberalización financiera que se inicia con el fin del sistema de Bretton Woods. Según Epstein (2015: 5), este tema aún no tiene una respuesta unánime; inclusive, afirma, como estos fenómenos surgen todos aproximadamente en el mismo momento, tal vez sea imposible saldar este debate.

3. La financiarización en países periféricos

La mayoría de los trabajos sobre financiarización se han focalizado en los países centrales. Lo mismo se observa en los trabajos empíricos, en los cuales, salvo algunas excepciones, las investigaciones se han centrado en Europa y en los Estados Unidos. El rol hegemónico de este último país y su amplia disponibilidad de datos pueden ser factores que dan cuenta de este fenómeno, al menos en parte.

El estudio de la financiarización en los países periféricos es más reciente y mucho más variado en cuanto a su enfoque. La financiarización parece tener distintos efectos en distintos países, especialmente cuando comparamos países centrales y periféricos. Según el análisis de Palley (2007) en base a la información de los Estados Unidos, la financiarización opera a través de tres canales: en primer lugar, cambios en la estructura y operatoria de los mercados financieros; en segundo lugar, cambios en el comportamiento de las corporaciones no financieras y, en tercer lugar, cambios en la política económica.

¿Cómo afectan estos cambios de los países centrales a la periferia? ¿Cuáles son los canales de transmisión? ¿La financiarización se manifiesta de la misma manera en la periferia que en el centro? ¿Existen distintas variedades de financiarización en la periferia?

10 Estas preguntas son formuladas por Epstein (2015).

11 Lapavistas (2008, 2011).

12 Sawyer (2013).

13 Vercelli (2013).

14 Véase también Lapavistas (2013).

Todas estas preguntas han sido consideradas por los científicos sociales que trabajan este campo de estudio. Algunos han investigado el rango de canales a través de los cuales la financiarización impacta en la periferia¹⁵; otros han indagado en temas específicos como la financiarización de las microfinanzas¹⁶ o en los efectos de la liberalización de la cuenta capital y los flujos de capitales, mientras que otros han examinado cómo opera el proceso de financiarización en algunos países periféricos en particular¹⁷.

Según Bonizzi (2014: 85)¹⁸, la financiarización no es “un proceso lineal y toma diferentes formas en los países en desarrollo *vis-à-vis* las economías desarrolladas, así como formas específicas en los distintos países”. El trabajo de Bonizzi identifica un número de diferentes manifestaciones de la financiarización en países periféricos, siendo el primero las decisiones de inversión de las corporaciones no financieras, las cuales cada vez favorecen más a la inversión en activos financieros sobre la inversión productiva. Las investigaciones que se centran en este aspecto de la financiarización usan información de

las empresas para rastrear sus decisiones de inversión. Demir (2007, 2009) utiliza información de la Argentina, México y Turquía y concluye que se ha dado una profundización de la financiarización utilizando este enfoque.

Un segundo enfoque sobre la financiarización en la periferia, relacionado con el anterior, estudia cómo la disponibilidad de altos retornos en inversiones financieras de corto plazo resultó en una caída en la inversión productiva y de su participación en el PBI¹⁹. Los activos financieros con altos retornos son en general el resultado de políticas monetarias de metas de inflación o de emisión de deuda por parte de los gobiernos. En otras palabras, la política macroeconómica puede contribuir de manera importante a la financiarización, impactando negativamente en el crecimiento y la sustentabilidad macroeconómicas.

Un tercer enfoque de la financiarización en la periferia se centra en la transformación del sistema bancario y del sector financiero en general. De acuerdo a un estudio sobre los grandes bancos transnacionales (Dos Santos, 2009), las ganancias de los bancos se generan cada vez más por préstamos al consumo, por inversiones financieras y por servicios. Por lo tanto, según Dos Santos, las ganancias de los bancos se han desplazado desde la esfera de la producción a la esfera de la circulación; en este sentido, las ganancias de los capitalistas han dejado de ser la principal fuente de las ganancias del sector financiero, habiéndose desplazado hacia los salarios de los trabajadores (Lapavistas, 2009a). Debido a la profundización de la globalización y transnacionalización financieras desde principios de la década

15 Por ejemplo, Bonizzi (2014), Becker, *et. al.* (2010), Lapavistas (2009).

16 Véase Aitken (2013), Bond (2013) Mader (2013, 2014), Soderberg (2013), entre otros.

17 Por ejemplo, Levy-Orlik (2013) para México; Marois (2011) para un estudio comparativo de la financiarización en Turquía y México; Karacimen (2014) para Turquía; Cibils y Allami (2013) para Argentina; Kaltenbrunner (2010) y Araújo, *et. al.* (2012) para el caso de Brasil; Rethel (2010), Liang (2010), Carol y Jarvis (2014) para varios países asiáticos; y O’Riain (2012), Gambarotto, *et. al.* (2015), y Gabor (2011) para estudios comparativos de países europeos periféricos.

18 Traducción de los autores.

19 Véase Bonizzi (2014: 89-90) para referencias de distintos estudios de caso de países periféricos que utilizan este enfoque.

de 1990, los sistemas bancarios de los países periféricos se han extranjerizado o bien han adoptado comportamientos de la banca internacional²⁰. Esto ha profundizado el impacto sobre los sistemas bancarios de la periferia y sobre el comportamiento financiero de los hogares y el endeudamiento²¹. Un aspecto particularmente innovador de la financiarización ha sido la incorporación de los hogares más empobrecidos en el sistema financiero a través de políticas de “inclusión financiera” y las microfinanzas²².

Desde el fin de Bretton Woods, y especialmente desde la década del noventa, la desregulación de los mercados de capitales nacionales e internacionales ha generado un incremento masivo de los flujos internacionales de capital, contribuyendo a la volatilidad e inestabilidad de la economía mundial y especialmente de las economías de los países en desarrollo. Los flujos financieros buscan alta rentabilidad y bajo riesgo. Los mercados de bajo riesgo –principalmente los Estados Unidos y Europa– no son en general tan rentables como los países de la periferia o “mercados emergentes”, en los cuales las altas tasas de interés compiten para atraer capitales extranjeros. Los capitales que son atraídos a estos mercados son en general de corto plazo, y la salida de capitales se produ-

ce fácilmente por eventos locales o externos, en general con efectos devastadores sobre la economía periférica. Según Lapavitsas (2009b), los vínculos entre la financiarización en los países en desarrollo y la financiarización internacional que impacta sobre estos países es consecuencia, en gran parte, de estos flujos de capital.

Becker, *et. al.* (2010: 228) identifican dos formas de financiarización: por un lado, está aquella basada en el rápido crecimiento de lo que denominan un segundo circuito de capital ficticio, principalmente *securities* y activos cuya rentabilidad depende de tasas de interés elevadas. La segunda forma de financiarización está relacionada a una característica clave de los países periféricos: la dependencia de las divisas y, por lo tanto, de los ingresos de capitales. Las políticas que buscan atraer estos capitales pueden incluir tipos de cambio apreciados o sobrevaluados combinados con altas tasas de interés, lo cual permite que los bancos se apropien de una considerable porción de la ganancia, promoviendo la especulación financiera por sobre la actividad productiva.

Levy-Orlik (2013b: 206) analiza los efectos de la caída de Bretton Woods sobre la globalización productiva y financiera e investiga los que considera son los tres aspectos centrales de la financiarización: una nueva organización de la producción, una nueva forma de apropiación del excedente y un cambio en el comportamiento de los agentes económicos. La transnacionalización de la producción y la consecuente escisión entre la oferta y la demanda ha generado un crecimiento en los desequilibrios al interior de países y regiones. Los países centrales tienen el rol de proveedores de liquidez y demandantes de bienes y servicios, generando déficits de cuenta corriente y superávits de cuenta capital estructurales. Los países periféricos han adoptado políticas de promoción de exportaciones pero no siempre lo-

20 Véase Tonveronachi (2006) para un caso de estudio del sistema bancario en la Argentina en los noventas.

21 Bonizzi (2014: 89-93) cita diversos estudios de caso de países periféricos para documentar las diferencias en las distintas formas de financiarización resultantes de las transformaciones en los sistemas financieros. Véase también Cibils y Allami (2013) para el caso de la Argentina.

22 Aitken (2013), Bond (2013), Mader (2013, 2014), Soderberg (2013).

gran mantener superávits de cuenta y tienen dificultades para atraer capitales y, por lo tanto, para equilibrar su sector externo. En consecuencia, estos países están obligados a ofrecer altos retornos y a mantener salarios reales reprimidos²³ con el objetivo de competir (Levy-Orlik, 2013a: 109-110). Esta característica estructural de la globalización ha generado una profundización de la financiarización en la periferia, especialmente en América Latina²⁴.

4. Deuda, *commodities* y acumulación de reservas

Uno de los problemas centrales a resolver en el proceso de desarrollo de los países periféricos es la llamada restricción externa, es decir la obtención de divisas necesarias para importar los bienes de capital e insumos necesarios para motorizar un proceso de industrialización. Los autores cepalinos escribieron extensamente sobre esta cuestión, proponiendo como solución la industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, esta estrategia no logró el objetivo de reducir el problema de la restricción externa, como se hizo evidente con las crisis recurrentes de balance de pagos.

A partir del fin del sistema de Bretton Woods, se abandonaron las políticas dirigistas, sustituyéndolas por políticas de desregulación y apertura de los mercados. De este modo, y gracias al creciente aumento de flujos internacionales de capitales, era posible cubrir temporariamente la necesidad de divisa con endeudamiento externo. Sin embargo,

la cuestión estructural de fondo quedó sin solucionarse y al problema recurrente del estrangulamiento externo se sumó el problema de crisis cíclicas de deuda.

Las políticas aperturistas tuvieron otros efectos sobre la periferia latinoamericana: una marcada y sostenida desindustrialización y reprimarización de las exportaciones, dando renovada relevancia al problema de los términos de intercambio sobre el que Raúl Prebisch y Hans Singer habían escrito a mediados del siglo pasado. Esta reprimarización estuvo acompañada de una mayor integración entre mercados de los *commodities* que la región exporta y los mercados financieros del norte. De este modo, los ciclos financieros de los países centrales pasaron a impactar directamente sobre la periferia latinoamericana a través de los precios de los *commodities*, los flujos de capitales y, consecuentemente, la posibilidad de endeudarse. La solución temporaria fue acumular reservas internacionales en épocas de precios altos, aunque no sin costos para los países periféricos.

En los siguientes apartados, presentamos una breve discusión sobre cada una de estas cuestiones.

4.1. Financiarización y deuda

Quizás una de las características salientes del período post Bretton Woods, especialmente desde la década de 1990, sean las recurrentes crisis financieras y crisis de endeudamiento, tanto privado como público, en países periféricos. Sin embargo, las causas de las crisis fueron mutando a medida que se profundizaba la financiarización en los mercados financieros centrales.

El sustento teórico para la liberalización financiera se puede encontrar en los trabajos de

23 Becker, *et. al.* (2010) señala que la represión de los salarios reales a menudo genera un incremento en el endeudamiento de los hogares, profundizando la financiarización.

24 Véase también Cibils y Pinazo (2016) para un estudio complementario de las transformaciones productivas en la periferia.

McKinnon y Shaw, ambos de 1973²⁵. Posteriormente, y utilizando los postulados de McKinnon y Shaw sobre la necesidad de eliminar la “represión financiera” y liberalizar las finanzas (nacional e internacional), Cooper y Sachs (1984) elaboraron los fundamentos teóricos ortodoxos para avalar el endeudamiento externo en el nuevo contexto de mayor libertad de flujos de capitales.

Según estos autores, el endeudamiento externo tendría dos ventajas. La primera es que los países en desarrollo podrían financiar su desarrollo con ahorro externo²⁶. Esto supliría la falta local de ahorro y podría también hacerlo a costos menores. El vínculo entre sostenibilidad de deuda externa y desarrollo económico lo proveería la cuenta corriente. Es decir, el superávit comercial sería el indicador de la sostenibilidad de la deuda. La segunda ventaja es que la oferta de fondos externos permitiría “suavizar” el consumo local, en períodos de baja de actividad, según el enfoque intertemporal de la cuenta corriente, que ve al balance de pagos como determinado por decisiones de inversión y ahorro previsoras (*forward looking*).

La teoría que esbozan Cooper y Sachs tiene implicancias fuertes y problemáticas: si un país periférico toma deuda externa, está o financiando su desarrollo o “suavizando” consumo, por lo que la acumulación de deuda externa no debería ser causa de preocupación. Las múltiples crisis de endeudamiento

que se produjeron en el período post Bretton Woods, y el desempeño en el mejor de los casos errático de la inversión, resultó en fuertes cuestionamientos a esta teoría. Por otra parte, carece de sentido focalizarse en la cuenta corriente, cuando los principales desbalances se producen a través de la cuenta de capital²⁷.

Desde el punto de vista empírico, la globalización financiera presenta un desafío importante a estos puntos de vista debido a una serie de regularidades que caracterizan al período. En primer lugar, los flujos financieros internacionales en décadas recientes son mucho mayores que los valores netos. En segundo lugar, la acumulación de activos financieros internacionales ha resultado en un incremento del peso de las ganancias y pérdidas de capital en la posición de inversión internacional tanto pública como privada. Finalmente, en tercer lugar, los países periféricos han acumulado activos además de deudas (privadas y públicas), por ejemplo la acumulación de reservas por parte de los bancos centrales.

Según Salama (2006), en la década de 1980, las crisis de deuda se explican por la magnitud del servicio de la deuda externa y la obligación de pagarlo con recursos propios (superávit comercial). Sin embargo, a partir de la década de 1990, las crisis pasan a originarse en la fuerte desregulación y liberalización financiera y la gran magnitud y volatilidad de los flujos de capitales a que dieron origen. En ambas décadas, el desarrollo financiero es responsabilidad del Estado, aún cuando los regímenes de crecimiento fuesen divergentes.

Para Salama, la relación finanzas-Estado en los países latinoamericanos se modificó

25 Ver Cibils y Allami (2010) para una discusión crítica sobre los postulados de McKinnon y Shaw.

26 Cohen y Sachs incurren el mismo error conceptual que McKinnon y Shaw, es decir, que la inversión productiva se financia con ahorro. Como se ha señalado desde distintas corrientes heterodoxas, la inversión se financia con crédito, no con ahorro, tornando fundamental la política crediticia del Estado.

27 Ver Bonizzi, Laskaridis y Toporowski (2015) para una discusión más extensa sobre las críticas a Cohen y Sachs.

en numerosos aspectos a partir de la liberalización financiera. Por un lado, pasó de privilegiar a los empresarios industriales a priorizar un proceso de financiarización que se manifiesta en la preponderancia de las finanzas por sobre lo productivo. Por otro lado, las tasas de interés elevadas que resultaron de las políticas monetarias focalizadas exclusivamente en controlar la inflación, las políticas de endeudamiento y, eventualmente, de la necesidad de atraer flujos de capitales, actúan sobre la inversión encareciendo el crédito y, por otro lado, proveyendo oportunidades de inversión financiera más atractivas que la productiva. Salama concluye que la financiarización es el umbral a partir del cual el sector financiero, más lucrativo que el sector productivo, se desarrolla a expensas de este último. Las políticas de liberalización han resultado en que, en apariencia, el sector financiero es autónomo respecto del sector productivo, tornándose en viciosas desde el punto de vista de la inversión productiva.

La financiarización ha impactado también en las posibilidades de los países de la periferia de emitir deuda. Según Hardie (2011: 141), los inversores “premian o castigan a los gobiernos por sus decisiones de política directamente a través del costo y disponibilidad de financiamiento. Cuanto más pueda pedir prestado ese gobierno, mayor es su disponibilidad para llevar adelante sus políticas”²⁸. Definiendo a la financiarización como las oportunidades para los inversores de comerciar en mercados de bonos públicos de países periféricos, Hardie se pregunta cómo la profundización de la financiarización refuerza o disminuye las posibilidades de los gobiernos para endeudarse. El autor

concluye que “cuanto más (menos) financiarizado es un mercado de bonos de un país emergente, menor (mayor) es la capacidad de los gobiernos para endeudarse en una base sustancial. En los mercados emergentes, los mercados financiarizados son mercados de deuda “intolerantes” (2011: 142-143)²⁹.

4.2. La financiarización de los mercados de *commodities*

Las economías periféricas como las latinoamericanas dependen en gran medida de los ingresos de las exportaciones de productos primarios y materias primas para poder sostener sus procesos de crecimiento. Ya desde la elaboración de la tesis de Prebisch-Singer, el impacto de la variación de estos precios en los países periféricos ha sido ampliamente estudiado. Si bien desde la implementación de las políticas de liberalización financiera la restricción externa se puede paliar por un tiempo con flujos de capitales y endeudamiento, la capacidad de un país de generar divisa sigue siendo un problema central a resolver cuando se piensa en el desarrollo.

En los últimos años ha surgido un nuevo fenómeno vinculado a las exportaciones del sector primario: la financiarización de los mercados internacionales de *commodities*. Se denomina así a cierta lógica de los mercados de capitales que permea estos mercados, fundamentalmente al movimiento de precios vinculado a fenómenos financieros y ajenos a la economía real.

Los vínculos entre los alimentos y las finanzas se remontan siglos atrás hasta los orígenes de los mercados de futuros agrícolas; créditos e instrumentos de financiamiento ofrecidos por bancos y otras instituciones financieras que han sido utilizados a lo largo de los siglos XIX y XX por diferentes tipos de productores agropecuarios. Los instrumentos de cobertura de

28 Traducción de los autores. Massó (2016) utiliza un análisis similar al de Hardie para el caso de la deuda de España.

29 Traducción de los autores.

riesgos climáticos o de variaciones de precios, es decir, los llamados “mercados agropecuarios de futuros”³⁰, tenían como objetivo proteger a los productores frente a riesgos en los mercados físicos –con el fin de gestionar el riesgo de precios y así estabilizar los mercados, proteger sus márgenes, defender su cuota de mercado, facilitar la planificación presupuestaria anticipada, etcétera– (Gras, 2013: 31-32; Murphy, *et. al.*, 2012: 29).

Durante las últimas décadas, se han generado profundas transformaciones en la relación entre *commodities* y finanzas vinculadas a la financiarización. Especialmente, a partir del año 2000, con el fuerte aumento de los precios de los *commodities* agrícolas, distintos inversores comienzan a invertir en los mercados a futuro, buscando realizar ganancias, diversificar sus portafolios y reducir riesgos. Esa posibilidad se vio favorecida por la desregulación del mercado de futuros de Chicago y la creación de nuevos instrumentos financieros como los derivados. Asimismo, durante la década de 1990 se crean varios mercados de materias primas en los cuales los fondos de cobertura de riesgos y bancos de inversión pueden contratar futuros sin limitación alguna y sin ningún control sobre su operatoria (Gras, 2013). Así, la desregulación financiera de las últimas décadas ha provocado que las conexiones entre los mercados financiero y alimentario se ha-

yan vuelto más intensas e intrincadas debido a la complejidad que adquirieron los productos de cobertura de riesgo y al aumento de los derivados que se comercializan en los mercados. En algunos casos, estos derivados de materias primas agrícolas han fusionado los activos de materias primas agrícolas y no agrícolas, vinculando fuertemente las materias primas alimentarias a otras materias primas en los mercados financieros. Además, la cantidad de dinero involucrado en las operaciones comerciales con materias primas ha crecido exponencialmente en muy poco tiempo: según Bicchetti (2012: 3-4), el volumen intercambiado de derivados de *commodities* en mercados de *commodities* es actualmente veinte a treinta veces mayor que su producción física. Además, señala que, en la década de 1990, los inversores financieros representaban, en promedio, menos del 25% de todos los participantes de los mercados de futuros de *commodities*, mientras que en la actualidad, representan más del 85% (Bicchetti, 2012: 3-4).

Estas nuevas tendencias implican que los precios de las materias primas se ven cada vez más influidos por factores que no tienen nada que ver con las reservas físicas. Aunque en los últimos años se han intensificado los debates sobre si la especulación financiera en los mercados de materias primas agrícolas es uno de los principales factores en la volatilidad de los precios de los alimentos, existe un amplio consenso acerca de que al menos existe un impacto a corto plazo sobre los precios de los alimentos como resultado de una mayor especulación financiera en estos mercados.

Una línea importante de los trabajos sobre la volatilidad de precios afirma que los precios de los *commodities* están determinados por una serie de factores financieros, entre ellos el comportamiento de los inversores. Así, como resultado del proceso de financiarización, el precio de un *commodity*

30 “Estos mercados, entre los cuales el principal es el de Chicago, permiten a quienes quieren reducir riesgos transferirlos a otros que están dispuestos a asumirlos; así, se transan contratos entre partes que se comprometen a vender o a comprar en el futuro un determinado bien a un precio determinado. A estos mercados concurrían tradicionalmente productores, acopiadores e industrias alimenticias para cubrirse de los mencionados riesgos” (Gras, 2013: 31-32).

individual no está simplemente determinado por la oferta y la demanda. Según Tang y Xiong (2010: 4), por un lado, la presencia de inversores financieros puede llevar a un reparto más eficiente del riesgo; por otro lado, las compensaciones de sus portafolios pueden generar efectos sobre la volatilidad de los precios desde fuera de los mercados de *commodities* e inclusive a través de diferentes tipos de *commodities*. Belke, *et. al.* (2012) afirman también que la financiarización de los *commodities* ha generado un gran flujo de inversiones en los mercados de *commodities*. De acuerdo a esta visión, el incremento en el volumen de inversiones en los mercados de derivados de *commodities* ha generado un ciclo de auge y caída sincronizado entre *commodities* que no están relacionados entre sí. Por su parte, la UNCTAD (2008) sostiene que el aumento de la especulación probablemente haya acelerado y amplificado las fluctuaciones de los precios. Tang y Xiong (2010) también señalan que al mismo tiempo que crecían las inversiones en fondos índice (*index funds*) en mercados de *commodities* desde principios de los 2000, los precios a futuro de diferentes *commodities* en los Estados Unidos pasaron a estar muy correlacionados entre sí³¹.

¿Quiénes son los perjudicados por la financiarización de los *commodities*? El efecto más importante de la financiarización es la incertidumbre y la potencial desestabiliza-

ción en los mercados de *commodities* y, en consecuencia, en las economías de los países periféricos que al ser altamente dependientes de las exportaciones de estos productos se vuelven más propensas a factores desestabilizantes externos (Bicchetti, 2012: 28). La naturaleza de la financiarización en un sistema de agroalimentos que se ha complejizado es generalmente opaco, de manera que el rol de los actores financieros no es visible o claramente comprendido. Esta ambigüedad es amplificada por la promoción, de parte de los organismos financieros internacionales, de la profundización financiera, esto es, la liberalización de los mercados financieros en los mercados de los países periféricos, y la inclusión financiera, a través de la promoción de los productos derivados a los pequeños productores, como estrategia de desarrollo (Brooks, 2016: 3-4).

Por último, por la alta dependencia de los países periféricos de la exportación de materias primas, la inestabilidad de los precios genera impactos macroeconómicos como por ejemplo inflación, déficit de la balanza de pagos, devaluación, etcétera³². Esto repercute directamente sobre la disponibilidad de divisa, y consiguientemente, sobre la necesidad o no de endeudarse. De este modo, los ciclos financieros de los países centrales repercuten no solamente sobre los flujos de capitales hacia la periferia, sino también sobre los precios de sus principales productos de exportación.

4.3. La acumulación de reservas internacionales

31 Según la FAO, la transferencia del aumento de precios al mercado interno no es igual en todos los países: en la mayoría de países en desarrollo, el aumento de los precios internacionales de los alimentos de 2007/08 se transmitió a los precios locales, aunque de forma desigual y, en algunos casos, con importantes retrasos. Además, la posterior caída de los precios internacionales sólo se transmitió de forma parcial (FAO, 2011b:10-11).

32 A diferencia de muchos que plantean que la solución a la volatilidad es utilizar instrumentos financieros, existen propuestas para regular los mercados de *commodities*. Véase Cissokho, *et. al.* (2011).

Frente la creciente inestabilidad del entorno financiero y mercados de *commodities* internacionales, se ha dado un fenómeno nuevo en las últimas décadas: la acumulación de reservas internacionales por parte de los Bancos Centrales en los países periféricos. A partir de fines de la década del noventa, luego de las sucesivas crisis que afectaron a estos países³³, la acumulación de reservas en relación al PBI se acentuó³⁴. En general, se dan tres explicaciones para este fenómeno. La primera es que los países han necesitado aumentar sus reservas debido al incremento del comercio como porcentaje del PBI³⁵. Segundo, el sistema monetario internacional se ha vuelto más inestable durante las últimas cuatro décadas, por lo tanto se tornó necesario para los países periféricos tener reservas para proteger a sus economías de las reversiones repentinas de los flujos de capital. Tercero, la acumulación de reservas tuvo como objetivo defender la estabilidad del tipo de cambio³⁶. El fenómeno del incremento de reservas está,

de acuerdo a las dos últimas explicaciones, vinculado íntimamente a la financiarización y a la globalización financiera.

La acumulación de reservas requiere flujos de capitales netos desde los países centrales hacia los países periféricos³⁷. Esta transferencia de recursos acarrea costos significativos para los países periféricos: en lugar de colocar esos flujos en colocaciones productivas, se mantienen ociosos para morigerar una eventual crisis. De acuerdo a Lapavistas (2009b:119-120), la composición precisa de las reservas internacionales es desconocida, pero existe poca duda de que la mayor parte –alrededor de dos tercios– corresponde a dólares norteamericanos. La política de acumulación de reservas implica entonces para los países periféricos acumular dólares –alrededor de \$6 billones en 2008–. Esta acumulación implica entonces un abultado préstamo a los Estados Unidos por parte de los países periféricos.

33 Las crisis de Mexico (1994), Asia (1997), Rusia (1999), Brasil (1999), Turquía (2001) y Argentina (2001-2002).

34 Véase Mendoza (2004).

35 Véase Baker y Walentin (2001).

36 Véase Paineira (2009).

37 Si bien esto parece contraintuitivo, es efectivamente así porque gran parte de las reservas se mantienen como bonos de los países centrales. Esto significa que, en efecto, los países periféricos están financiando el desarrollo de los países centrales.

Cuadro N° 1:

Acumulación de reservas
(en miles de millones de dólares)

	Variación en las reservas 1998-2013 (acumulado)	Variación reservas como % del PBI 1998-2013 (acumulados)
Países desarrollados	2.762	0,5%
Principales países desarrollados (G7)	1.076	0,2%
Países emergentes y economías en desarrollo	7.355	3%
América Latina y Caribe	634	1%
Países emergentes y en desarrollo- Asia	4.469	5%

La clasificación es acorde a los criterios del FMI- World Economic Outlook Database.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

El Cuadro N°1 muestra la acumulación de reservas internacionales de diferentes grupos de países según la clasificación del FMI. La información muestra como aumentó la acumulación de reservas, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PBI, en los países periféricos. Aunque las reservas generan alguna ganancia³⁸, el costo de mantenerlas es la diferencia entre el costo de oportunidad y el retorno real de las reservas. La porción de reservas mantenida como depósitos, o como deuda de corto plazo en forma de bonos del tesoro norteamericano, típicamente rinde una tasa de interés real de alrededor del 1%-2%, mientras que las reservas mantenidas como oro, moneda o cuentas que no rinden interés no generan ningún tipo de rendimiento real. Dado la combina-

ción de activos mantenidos como reservas, el retorno promedio real es de alrededor del 1% (Baker y Walentin, 2001). Por otro lado, los países periféricos emiten deuda de corto plazo a tasas sustancialmente superiores, incrementando el costo de mantener reservas internacionales.

Existen diversas estimaciones de los costos del aumento de las reservas en los países periféricos de acuerdo a esta diferencia en las tasas de interés. Rodrik (2006) estima los costos en alrededor del 1% del PBI de los países en desarrollo; Baker y Walentin (2001), estiman un costo de alrededor de 1%-2% del GDP para la mayoría de las economías periféricas. Por su parte, Akyuz (2012) estima el costo anual de los países emergentes en aproximadamente 100 mil millones de dólares³⁹.

38 Véase Baker y Walentin (2001) y Rodrik (2006).

39 Véase también Mendoza (2004:73).

La acumulación de reservas en dólares ha estado acompañada de un enorme aumento de emisión de deuda de los países en desarrollo, en gran parte debido a la esterilización monetaria necesaria para contrarrestar el efecto inflacionario del ingreso de capitales⁴⁰. Los mercados de bonos locales han crecido sustancialmente en estos países desde mediados de la década de 1990. La deuda emitida por Bancos Centrales con el objetivo de la esterilización rinde mayor interés que los activos que típicamente adquieren estos Bancos Centrales; esta diferencia implica otro costo que deben afrontar (Lapavistas, 2009b).

En otras palabras, el incremento de la acumulación de reservas internacionales en la periferia debido a la financiarización ha implicado costos directos generados por la diferencia entre las tasas de retorno y de interés a la que se toman préstamos, y debido al endeudamiento por la esterilización y un costo indirecto debido a que esos fondos no pueden invertirse en el desarrollo⁴¹.

Conclusiones

En este trabajo, hemos reseñado las definiciones e interpretaciones sobre el fenómeno de la financiarización, así como las diferencias y variedades de experiencias de financiarización en los países de la periferia. Dada la diversidad de estructuras políticas, sociales y económicas en los países periféricos, tiene sentido que esta variedad de definiciones e interpretaciones exista.

40 Según Panceira, la esterilización es la práctica de emitir deuda pública por parte de los bancos centrales con el objetivo de absorber los incrementos en la liquidez doméstica debido a los excentes de moneda extranjera (Painceira 2009:13).

41 Cruz (2006) evalúa estos costos para el caso mexicano, y Singh (2006) para India.

La financiarización plantea una serie de preguntas acerca de las perspectivas de desarrollo de los países periféricos. ¿Cómo afecta a estos países y a través de qué canales la financiarización que se difunde desde el centro? ¿La financiarización promueve o impide el desarrollo económico? ¿Cómo impactan en la financiarización de la periferia los ciclos financieros en los países centrales? ¿Es posible el desarrollo en el contexto de una economía globalizada y financiada? La observación de Dasgupta es relevante en ese sentido:

La financiarización, entendida como proceso, es mucho más que el dominio del capital financiero y la clase rentista en una economía. La singularidad del proceso de financiarización actual yace en la presencia hegemónica del capital financiero en prácticamente todas las esferas de toma de decisiones de una economía, incluyendo empresas, instituciones, gobiernos y sociedades en el mundo entero. Inclusive la idea de desarrollo económico está hoy relacionada a las finanzas, en particular en el Sur, debido a que el desarrollo está condicionado por el flujo de capitales externos a un país..." (2013:5)⁴².

Como vimos en las secciones precedentes, la financiarización en los países del centro tiene un impacto sustancial y variado en la periferia. La globalización financiera y productiva han transformado las estructuras productivas de la periferia, generando un regreso a la dependencia en la producción primaria y exportaciones de bajo valor agregado que compiten sobre la base de reducir los costos laborales. Estas transformaciones han tenido como consecuencia un retorno a los ciclos de escasez de divisas, incremento del endeudamiento público, con crisis cíclicas y acumulación de reservas interna-

42 Traducción de los autores.

cionales, con los costos e ineficiencias que ello implica.

La deuda pública de los países periféricos, denominadas en moneda extranjera y con tasas de interés acordes a las condiciones de los países centrales, proporcionan un canal clave de transmisión para la financiarización. La participación en los mercados financiarizados de los países centrales, y políticas monetarias (en los países periféricos) orientadas exclusivamente a controlar la inflación y atraer flujos de capitales, es también una pieza clave en el rompecabezas de la globalización financiera.

En este contexto de globalización y reprimarización, la financiarización de los mercados de *commodities* ha tenido como consecuencia una gran incertidumbre y una potencial desestabilización de estos mercados. Las consecuencias de estos fenómenos recaen sobre los países periféricos productores y exportadores de *commodities*, generando impactos macroeconómicos como inflación, déficit de cuenta corriente, devaluación de monedas y estrangulamiento externo.

La profundización de la financiarización ha impulsado un proceso de acumulación de reservas en la periferia, generando costos directos debido a la diferencia en las tasas de interés que generan las reservas y la que debe ser pagada para tomar deuda. Además, ha generado costos indirectos, en tanto la acumulación de reservas no puede ser utilizada con propósitos productivos ni de desarrollo.

Por lo tanto, los múltiples impactos de la financiarización, conjuntamente con la globalización de la producción y las finanzas, imponen fuertes restricciones a las posibilidades de desarrollo de la periferia. La capacidad del Estado de intervenir en favor del pleno empleo, la distribución del ingreso y el desarrollo de los mercados internos se ha visto significativamente erosionada. Esto se debe, en gran medida, a que el proceso que ha profundizado la financiarización de la economía mundial

queda por fuera del margen de operatoria de los Estados periféricos. Por lo tanto, los márgenes de maniobra de los Estados para impulsar políticas comerciales, fiscales y monetarias y regulaciones laborales han quedado fuertemente restringidos.

En este sentido, la capacidad de articular e implementar políticas con el objetivo de modernizar la periferia y de alcanzar una sociedad más igualitaria parece haberse perdido en el actual contexto internacional. Recuperar esta capacidad depende en gran medida de la posibilidad de elaborar, a nivel internacional, un nuevo esquema monetario y financiero, que priorice los espacios de política para implementar políticas igualitarias y de pleno empleo por sobre los objetivos financieros y especulativos.

Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. (2000). Shareholder and corporate governance: Some tricky questions. *Economy and Society*. 29, (1), 146-159.
- Aitken, R. (2013). The financialization of micro-credit. *Development and Change*. 44 (3), 473-499.
- Akyüz, Y. (2008). Managing Financial Instability in Emerging Markets: A Keynesian Perspective. *Turkish Economic Association Discussion Paper*. No. 4, 177-207. Ankara: Turkish Economic Association.
- Allami, C. y Cibils, A. (2010). Crisis financieras y regulación: Propuestas heterodoxas. *Política y Cultura*. 34, 57-85.
- Araújo, E., Miguel, B. y Pimentel, D. (2012). Financialization against industrialization: A regulationist approach of the Brazilian paradox. *Revue de la Régulation*. 11, 2-32.
- Arrighi, G. (1994). *The long twentieth century: Money, power, and the origins of our times*. London: Verso.
- Baker, D. y Walentin, K. (2001). *Money for Nothing: The Increasing Cost of Foreign Reserve Holdings to Developing Nations*, Center for

- Economic Policy and Research Briefing Paper*, Washington DC, November.
- Becker, J., Jäger, J., Leubolt, B. y Weissenbacher, R. (2010). Peripheral financialization and vulnerability to crisis: A Regulationist perspective. *Competition and Change* 14, (3-4), 225-247.
- Belke, A., Bordon, I. y Volz, U. (2013). Effects of global liquidity on commodity and food prices. *World Development*. 44, pp. 31-43.
- Bichetti, D. y Maystre, N. (2012). *The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: evidence from high frequency data*. Munich: Munich Personal RePEc Archive Paper No. 37486.
- Bond, P. (2013). Debt, uneven development and capitalist crisis in South Africa: from Moody's macroeconomic monitoring to Marikana microfinance mahonisas. *Third World Quarterly*. 34 (4), 569-592.
- Bonizzi, B. (2014). Financialization in Developing and Emerging Countries: A Survey. *International Journal of Political Economy*. 42 (4), 83-107.
- Bonizzi, B., Laskaridis, C. y Toporowski, J. (2015). Developing Countries' External Debt and International Financial Integration. *FES-SUD Working Paper* No. 121.
- Boyer, R. (2000). Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis. *Economy and Society*. 29 (1), 111-145.
- Brooks, S. (2016). Inducing food insecurity: financialisation and development in the post-2015 era. *Third World Quarterly*. 37: 5, 768-780.
- Carroll, T. y Jarvis, D. (2014). Introduction: Financialisation and development in Asia under late capitalism. *Asian Studies Review*. 38 (4), 533-543.
- Chesnais, F. (Ed.). (1996, 1999). *La mundialización financiera: Génesis, costos y desafíos*. Buenos Aires: Losada.
- Chick, V. y Dow, S. (1988). A post-Keynesian perspective on the relation between banking and regional development. En P. Arestis (Ed.). *Post-Keynesian Monetary Economics: New Approaches to Financial Modelling*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cibils, A. y Allami, C. (2010). El sistema financiero argentino desde la reforma de 1977 hasta la actualidad: rupturas y continuidades. *Realidad Económica*. 249, 107-133.
- Cibils, A. y Allami, C. (2013). Financialization vs. development finance: The case of the post-crisis Argentine banking system. *Revue de la Régulation*. 13, 2-18.
- Cibils, A. y Pinazo, G. (2016). The periphery in the productive globalization: A new dependency? En N. Levy-Orlik y E. Ortiz, *The Financialization Response to Economic Disequilibria: European and Latin American Experiences*, 69-89. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cissokho, M., Lines, T., Nissanke, M. y Smith, A. (2011). *Food Security, Finance and International Trade. How to Protect Developing Countries from Volatile Global Markets*. Paris: Institut Veblen pour les réformes économiques.
- Cooper, R. y Sachs, J. (1984). Borrowing Abroad: The Debtor's Perspective. *National Bureau of Economic Research Working Paper* 1427.
- Crotty, J. (2002). The effects of increased market competition and changes in financial markets and the structure of nonfinancial corporations in the neoliberal era. University of Massachusetts, Amherst: *Political Economy Research Institute*, Working Paper 44.
- Crotty, J. (2005). The neoliberal paradox: The impact of destructive product market competition and 'modern' financial markets on non-financial corporation performance in the neoliberal era. En G. Epstein (Ed.). *Financialisation and the World Economy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Cruz, Moritz (2006). ¿Pueden las reservas internacionales contribuir al crecimiento mexicano? *Economía UNAM*. 3 (8), 115-124.
- Demir, F. (2007). The rise of rentier capitalism and the financialisation of real sectors in de-

- veloping countries. *Review of Radical Political Economics*. 39 (3), 351-359.
- Demir, F. (2009). Financial Liberalization, Private Investment and Portfolio Choice: Financialization of Real Sectors in Emerging Markets. *Journal of Development Economics*. 88 (2), 314-324.
- Dore, R. (2008). Financialization of the global economy. *Industrial and Corporate Change*. 17, (6), 1097-1112.
- Dos Santos, P. (2009). On the content of banking in contemporary capitalism. *Historical Materialism*. 17, 180-213.
- Engelen, E. (2008). The case for financialization. *Competition & Change*. 12.(2), 111-119.
- Epstein, G. (2002). Financialisation, rentier interests, and Central Bank policy. University of Massachusetts, Amherst: *Political Economy Research Institute*. Paper prepared for conference: Financialisation and the World Economy, Univrsity of Massachusetts, Amherst, December 7-8.
- Epstein, G. (Ed.). (2005). *Financialisation and the World Economy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Epstein, G. (2015). Financialization: There's something happening here. *Political Economy Research Institute (PERI)*. Working Paper 394.
- Ertürk, K. y Özgür, G. (2009). What is Minsky all about, anyway? *Real World Economics Review*. 50, 3-15.
- FAO (2011). *La volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria*. Roma: Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.
- Foster, J. B. (2007). The financialization of capitalism. *Monthly Review*. 58 (11), 1-12.
- Gabor, D. (2011). *Central Banking and Financialization: A Romanian Account of how Eastern Europe Became Subprime*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Gambarotto, F, Rangone, M. y Solari, S. (2015). Mediterranean capitalism in disarray: Financialization and deindustrialization in the European periphery. Paper presented at the *Colloque International Recherche & Régulation*. June 12-15, Paris.
- Gras, C. (2013). Agronegocios en el Cono Sur Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales. *desigualdades.net*. Working Paper Series 50.
- Hardie, I. (2011). How much can governments borrow? Financialization and emerging markets government borrowing capacity. *Review of International Political Economy* 18, (2), 141-167.
- Kaltenbrunner, A. (2010). International financialization and depreciation: The Brazilian real in the international financial crisis. *Competition and Change* 14, (3-4), 296-323.
- Karacimen, E. (2014). Financialization in Turkey: The case of consumer debt. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. 16, (2), 161-180.
- Kotz, D. (2008). Neoliberalism and financialisation. University of Massachusetts, Amherst: *Department of Economics*. Paper presented for the conference in honor of Jane D'Arista, Political Economy Research Institute, May 2-3.
- Krippner, G. (2005). The financialisation of the American economy. *Socio-Economic Review*, 3, (2), 173-208.
- Lapavistas, C. (2009a). Financialisation, or the search for profits in the sphere of circulation. *Ekonomiaz*. 72, (3), 99-117.
- Lapavistas, C. (2009b). Financialisation embroils developing countries. *School of Oriental and African Studies*. Discussion Paper No. 14.
- Lapavistas, C. (2009c). *El capitalismo financiarizado: Expansión y crisis*. Madrid: Maia Ediciones.
- Lapavistas, C. (2013). Financialization and capitalist accumulation: A structural account of the 2007-09 crisis. En K. Yagi, et. al. (Eds.). *Crises in the Global Economy and the Future of Capitalism: Reviving Marxian Crisis Theory*, 55-74. Abingdon: Routledge.
- Levy-Orlik, N. (2013a). Financialization and economic growth in developing countries: The

- case of the Mexican economy. *International Journal of Political Economy* 42, (4), 108-127.
- Levy Orlik, N. (2013b). *Dinero, Estructuras Financieras y Financiarización: Un Debate Teórico Institucional*. Ciudad de México: Editorial Itaca.
- Liang, Y. (2010). Interdependency, decoupling and dependency: Asian economic development in the age of global financialization. *International Journal of Political Economy*. 39, (1), 28-53.
- Mader, P. (2013). Explaining and Quantifying the extractive success of financial systems: Microfinance and the financialization of poverty. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*. 26, (1), 13-28.
- Marois, T. (2011). Emerging market bank rescues in an era of finance-led neoliberalism: A comparison of Turkey and Mexico. *Review of International Political Economy*. 18, (2), 168-196.
- Massó, M. (2016). The effects of government debt market financialization: The case of Spain. *Competition & Change*. 20, (3), 166-186.
- Mendoza, R. U. (2004). International Reserve-Holding in the Developing World: Self Insurance in a Crisis-Prone Era? *Emerging Markets Review*. 5, (1): 61-82.
- Montgomerie, J. y Williams, K. (2009). Financialised Capitalism: After the Crisis and Beyond Neoliberalism. *Competition & Change*. 13, (2), 99-107.
- Murphy, S., Burch, D. y Clapp, J. (2012). *El lado oscuro del comercio mundial de cereales. El impacto de las cuatro grandes comercializadoras sobre la agricultura mundial*. Oxford: Informes de investigación de Oxfam.
- Ó Riain, S. (2012). The crisis of financialization in Ireland. *The Economic and Social Review*. 43, (4), 497-533.
- Orhangazi, Ö. (2007). Financialisation and capital accumulation in the non-financial corporate sector: A theoretical and empirical investigation of the US economy 1973-2003. Amherst: University of Massachusetts. *Political Economy Research Institute*, Working Paper, 149.
- Painceira, J. P. (2009). Developing countries in the era of financialization: From deficit accumulation to reserve accumulation. *Research on Money and Finance Discussion Paper No. 4*. London: School of Oriental and African Studies.
- Palley, T. (2007). Financialisation: What it is and why it matters. Annandale-on-Hudson, NY: *The Levy Economics Institute of Bard College*, Working Paper No. 525.
- Pollin, R. (1995). Financial structures and egalitarian economic policy. University of Massachusetts, Amherst: *Political Economy Research Institute*, Working Paper 182.
- Rethel, L. (2010). Financialisation and the Malaysian political economy. *Globalizations*. 7, (4), 489-506.
- Robles, M. J., Cuesta, S., Duryea, T., Enamorado, A., Rodríguez, V. (2008). Rising Food Prices and Poverty in Latin America: Effects of the 2006-2008 price surge. Washington D.C.: *Inter-American Development Bank*.
- Rodrik, D. (2006). *The social cost of foreign exchange reserves*. NBER Working Paper Series, N° 11952.
- Salama, P. (2006). Deudas y dependencia financiera del Estado en América Latina. En A. Girón (Coord.). *Confrontaciones Monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina*, 101-124. Buenos Aires: CLACSO.
- Skott, P. y Soon, R. (2007). Macroeconomic implications of financialisation. University of Massachusetts, Amherst: *Department of Economics Working Paper*, 2007-08.
- Sawyer, M. (2013). What is financialization? *International Journal of Political Economy*. 42 (4), 5-18.
- Singh, C. (2006). Should India Use Foreign Exchange Reserves to Finance Infrastructure? *Economic and Political Weekly*. 41, February 11, 517-525.

- Soderberg, S. (2013). Universalising financial inclusion and the securitisation of development. *Third World Quarterly*. 34, (4), 593-612.
- Stockhammer, E. (2004). Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*. 28, (5), 719-741.
- Stockhammer, E. (2006). Shareholder value-orientation and the investment-profit puzzle. *Journal of post Keynesian Economics*. 28, (2), 193-215.
- Tang, K. y Xiong, W. (2010). Index investing and the financialization of *commodities*. *National Bureau of Economic Research Working Paper* 16385.
- Tonveronachi, M. (2006). The role of foreign banks in emerging countries: The case of Argentina (1993-2006). *Investigación económica*. LXV (255), 15-60.
- Van der Zwan, N. (2014). Making sense of financialization. *Socio-Economic Review* 12, (1), 99-129.
- Vercelli, A. (2013). Financialization in a long-run perspective: An evolutionary approach. *International Journal of Political Economy* 42, (4), 19-46.

La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri.

*¿Situación instrumental del Estado? **

*The foreign policy of the first year of government of Mauricio Macri.
Instrumental situation of State?*

Por María Cecilia Míguez*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 16 de abril de 2017.

RESUMEN

El presente artículo desarrolla las características de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Se utiliza una óptica que pretende incorporar elementos de análisis de la Teoría del Estado, sin descuidar el enfoque histórico. Se afirmará entonces que esa política internacional tiene dos características sustantivas: 1) se ha mostrado desacompañada de las dinámicas y cambios internacionales, incluso contra sus propios objetivos; y 2) no solamente ha ido de la mano de una importante modificación de cuestiones económicas centrales, sino también de un cam-

bio en la forma de Estado: un tránsito a una situación instrumental del Estado. En síntesis, una vuelta a la coincidencia entre forma y función, que se vislumbra también en el área de la política exterior.

Palabras clave: *Política Exterior, Mauricio Macri, Forma y Función del Estado, Giro Conservador.*

ABSTRACT

The present article develops the characteristics of the foreign policy of the Mauricio Macri government. It uses an optics that

* El presente trabajo forma parte de una investigación desarrollada en el marco del proyecto PIP Conicet 2015-2017 dirigido por la autora: "Los condicionantes internos de la inserción internacional argentina. Presiones, debates y movilizaciones en torno a la política exterior desde la década de 1960 hasta la actualidad".

** Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Historia Económica por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

aims to incorporate elements of analysis of the Theory of State but departing from a historical approach. It will affirm that this international policy has two substantive characteristics: 1) it has shown itself to be out of step with international dynamics and changes, even against its own objectives; 2) not only has gone hand-in-hand with an important modification of central economic issues but also with a change in the form of the State: a transition to an instrumental situation of the State. In short, a return to the coincidence between form and function, this is also reflected in the area of foreign policy.

Keywords: *Foreign Policy, Mauricio Macri, Form and Function of The State, Conservative Turn.*

Introducción

La asunción de Mauricio Macri como presidente de la Argentina en diciembre del año 2015, derivó en un rápido cambio de rumbo de la inserción argentina en varios sentidos, tanto hacia la región como hacia el sistema internacional en su conjunto. En los aspectos políticos y estratégico militares que habían caracterizado a la política exterior de los gobiernos kirchneristas se evidenció un golpe de timón, y en cuanto a las cuestiones económicas, éstas pasaron al centro de la escena pareciendo retomar una política exterior en clave económica, al estilo de aquélla que se llevó adelante durante el menemismo. Sin embargo, varios elementos constituyen una novedad, y sobre todo, no han redundado en éxitos ni siquiera en términos de los objetivos que el gobierno del PRO (Propuesta Republicana) se propuso, y mucho menos para el crecimiento y desarrollo del país, su imagen internacional y el bienestar de las grandes mayorías.

En el plano interno, la particularidad del gobierno que conduce Mauricio Macri

es que el poder social (sectores económicos predominantes) coincide con el poder político (gobierno) de un modo inédito y ello pudo apreciarse fácilmente en la composición de los ministerios y en las medidas de política económica adoptadas. Este proceso ha impactado en la forma de Estado, y consecuentemente en el contenido y el estilo de la política exterior. García Delgado sostuvo recientemente que “el poder volvió al poder”, en tanto “el poder corporativo y mediático, junto a una parte del estamento judicial se han aliado a la modernización de ruptura, al Estado de los CEO y a la posdemocracia” (2016: 16). En la actualidad, el Estado ha vuelto a ser ocupado en forma directa y sin mediación por los CEO de corporaciones transnacionales¹.

Se parte aquí de considerar que la estrategia de inserción internacional no puede comprenderse en forma separada del contradictorio devenir del proyecto económico y político interno, y junto con ello, las formas de Estado. A lo largo de la historia argentina reciente, el rumbo y los vaivenes de la política exterior han sido el correlato de modelos de desarrollo intensamente disputados, y por lo tanto, de la compleja trama de conflictos

1 Es el caso de Isela Costantini, de General Motors a Aerolíneas Argentinas (recientemente desplazada por su negativa a aceptar las propuestas de reforma para la empresa); la propia canciller Susana Malcorra, ex IBM y Telecom Argentina; Juan José Aranguren (el más emblemático) ex Shell es el Ministro de Energía y Minería; Gustavo Lopetegui, de LAN Argentina es el secretario de la Jefatura de Gabinete; Luis Caputo, ex Deutsche Bank está al mando de la Secretaría de Finanzas; Mario Quintana, del fondo Pegasus (Farmacity, Freddo y Musimundo) es Secretario de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete.

políticos que parecen profundizarse en la región.

La hipótesis central que orienta este artículo es que las elecciones de 2015 y su resultado abrieron paso a un nuevo gobierno que en el ámbito de la política exterior apunta a la reversión de los logros obtenidos en términos de autonomía y una vuelta a los vínculos de dependencia tradicional de la Argentina, profundizando rasgos estructurales que no se habían modificado en el período anterior. Se afirmará que esa política internacional tiene dos características sustantivas: 1) se ha mostrado desacompada de las dinámicas y cambios internacionales, incluso contra sus propios objetivos; y 2) no solamente va de la mano de una importante modificación de cuestiones económicas centrales sino también de la forma de Estado: un tránsito al Estado instrumental. En síntesis, una vuelta a la coincidencia entre forma y función del Estado también en el área de la política exterior.

La política exterior como política pública y sus particularidades

El presente trabajo incursiona en un enfoque multidisciplinario que busca inscribir la problemática de la política exterior en el ámbito de las políticas públicas y de las disputas en el seno del Estado. Los estudios en el área de las relaciones internacionales suelen descuidar el hecho de que la política exterior, con su especificidad, es también una política pública como las restantes. Podemos afirmar, de acuerdo a una definición clásica, que es un área particular de la acción política gubernamental que abarca dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica, y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral (Perina, 1988: 12). Pero además, el hecho de con-

siderarla analíticamente como una política pública, nos lleva a la necesidad de interpretarla como parte de lo que en 1982 Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell llamaron “el Estado en movimiento”. En esta perspectiva teórica, toda política estatal es una toma de posición del Estado frente a una “cuestión socialmente problematizada”, es decir, aquella que por su importancia para algún sector ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren un necesario posicionamiento (Oszlak y O'Donnell, 1982). La particularidad es que en el caso de las políticas exteriores, los sectores que instalan determinada cuestión como demanda no solamente se ubican en el plano interno, sino que se incluyen otros actores del plano internacional. Por tanto, la política es –al igual que las restantes– el resultado de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases, fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una cuestión, además de los aparatos del Estado, todos los cuales toman posición respecto de ella (Thwaites Rey, 2005: 30-31). A esos actores se agregan los que pertenecen al sistema internacional, como las potencias, las empresas extranjeras, los organismos internacionales, etc. Todas esas disputas se condensan en el seno del Estado.

Desde este marco, podemos comprender el devenir de la política exterior, sus vaivenes y giros en el marco de la conflictividad social que se expresa también en el Estado. El Estado no es una entidad monolítica, sino que está atravesado por relaciones complejas y contradictorias. Es, por un lado, y en su mayor nivel de abstracción, el garante de una relación social de dominación que permite la reproducción social, asegurando la continuidad de la estructura social capitalista. Pero es también una materialidad, un conjunto de aparatos o instituciones que

delinean una morfología concreta donde se expresa no solamente ese carácter de clase, sino la influencia más amplia de la lucha de clases y el balance de fuerzas políticas. Partimos aquí de una definición poulantziana del Estado, que lo considera como “la condensación material de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de manera específica, en el seno del Estado” (1978: 154-159) que tiene resistencias propias, y un grado de autonomía relativa.

Por estas razones, el Estado no puede ser visto como instrumento desprovisto de valoración y contenido al servicio del sector social que detenta su control. No es una arena neutral ni un árbitro imparcial, ya que en su propia estructura institucional se expresan tanto las conquistas de las clases subalternas resultantes de la lucha de clases, así como los conflictos entre los sectores dominantes. Asimismo, es la forma de una relación social signada por la lucha de clases que es dinámica y se transforma a lo largo de la historia. Esas relaciones de fuerza dinámicas también se materializan o condensan en la transformación de las instituciones estatales y las reformulaciones de la relación entre el Estado y la sociedad. Por lo tanto, la política pública en general –y la política exterior en particular–, es resultado de relaciones de fuerza dentro del bloque dominante, pero en el marco de la relación con las clases subalternas. Esta concepción teórica nos permite distanciarnos de los enfoques en el área de estudio de las relaciones internacionales que no suelen interpretar de este modo las disputas y contradicciones en la definición de la política exterior, o bien negando su carácter conflictivo y contradictorio, o remitiéndolo únicamente a cuestiones de poder personal o conflictos burocráticos.

La autonomía relativa del Estado es la garantía del papel de organización y unificación de las distintas fracciones en el bloque

en el poder, la relativa separación entre lo político y lo económico. La función estatal se cumple cuando el Estado logra crear la apariencia de encontrarse por encima de las clases sociales, y eso se profundiza cuando en la arena política aparecen las contradicciones entre los distintos sectores y sus intereses particulares (Poulantzas, 1978: 152). Durante los gobiernos kirchneristas, la aparición de otros sectores en el bloque dominante, llevó a una repolitización de la arena pública, alimentando la autonomía relativa del Estado a través de la recuperación de resortes clave de la definición de la política, y por lo tanto, abriendo espacio para nuevas expresiones en el área de las políticas públicas, incluida la política exterior, tal como veremos en el apartado siguiente.

2. Sobre la función y la forma del Estado durante el período precedente (2003-2015)

Durante el período de los gobiernos kirchneristas, se produjeron transformaciones de orden interno, externo y estatal. Tal como lo sostienen Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino (2011) el nuevo proceso político mostró algunos rasgos de continuidad con el modelo que lo precedió pero enmarcado en una forma de Estado distinta, basada en nuevas relaciones de clase y un nuevo bloque social y político. Luego de la crisis, sustentó un proceso de recomposición sistémica reponiéndole al Estado un papel central en la conducción del ciclo económico y promoviendo la creación de empleo y la ampliación del consumo, con políticas sociales masivas. Ello construyó la base de su apuesta hegemónica: “un pacto por el empleo y el consumo” (Thwaites Rey y Orovitz, 2011: 9).

En un estudio anterior, se ha desarrollado un aspecto específico: cómo la impugnación al neoliberalismo no solamente devino en una recomposición del bloque en

el poder², sino en nueva forma de Estado, con mayor autonomía relativa, donde se expresaron contradicciones que permitieron la aplicación de políticas con mayor margen de autonomía en el plano internacional (Míguez, 2016). El relativo abandono de las políticas que habían llevado a las mayorías a niveles altísimos de pobreza fue el rasgo distintivo del nuevo mapa político latinoamericano del siglo XXI. Las expresiones de esa impugnación fueron variadas y heterogéneas. Distintos gobiernos que emergieron coincidieron en responder a las demandas populares con mayor inclusión social, políticas de distribución y transferencias de ingresos, una ampliación de la regulación estatal y promoción del empleo. El sistema se recompuso a través de una nueva forma de Estado. Thwaites Rey (2016) ha definido este período como “ciclo de impugnación al neoliberalismo” (CINAL), para nombrar ese heterogéneo panorama de políticas heterodoxas que se caracterizó por un Estado que recuperó para sí capacidades infraestructurales (Mann, 1991/2006) y que amplió los niveles de mediación entre los intereses de las fracciones de la clase dominante y la escena política. La disponibilidad de recursos económicos genuinos fue una condición para la recuperación de ese rol arbitral del Estado. Así, el auge de las exportaciones de bienes primarios y sus altos precios a nivel internacional constituyeron una condición necesaria pero no suficiente para explicar las nuevas formas de Estado. Esos recursos fueron utilizados para responder a demandas sociales y su efecto no sólo derivó en el crecimiento de la tasa de ganancia, sino también

en una recuperación gradual y sostenida de las clases subalternas en términos de ingresos y consumo (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2017).

Hemos definido la función del Estado, en términos generales, y en su mayor nivel de abstracción. Sin embargo, teniendo en cuenta la constante dinámica de las relaciones de fuerzas sociales y las contradicciones políticas que se expresan como tendencias en el seno del Estado, esa función adquiere formas diversas, que incluso pueden estar en relativa contradicción con la función. La forma del Estado es un concepto que alude tanto a las características de las instituciones que forman aparatos del Estado, como a las acciones que consideradas en forma conjunta conforman y delinear la función del Estado (Bonnet y Piva, 2010: 182). Los cambios que se produjeron tanto en la relación entre Estado y mercado, en la relación con los sectores subalternos (sindicatos, organizaciones sociales, sectores populares), como respeto de las potencias en el sistema internacional fueron expresión de la recomposición del bloque en el poder. En términos de Poulantzas, eso implica una transformación en la forma de Estado:

Un desplazamiento del índice de hegemonía del bloque de una clase o fracción a otra, una modificación importante de su composición -salida o entrada de una clase o fracción-, un desplazamiento de la contradicción principal o del aspecto principal de la contradicción de las clases, entre el bloque en el poder por una parte y las otras clases o fracciones por la otra, o en el interior mismo de bloque en el poder, pueden corresponder, según el efecto concreto de su combinación, a una transformación de la forma de Estado (1973: 313-314).

Repasaremos brevemente los elementos que consideramos emergentes o vinculados con esa autonomía relativa del Estado. Esos cambios no modificaron la condición de depen-

2 Este concepto “indica así la unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clase dominantes, en su relación con una forma particular del Estado capitalista” (Poulantzas, 1973: 303).

dencia y de vulnerabilidad de la estructura económica de la Argentina, y en algunos casos, los rasgos del modelo económico del kirchnerismo profundizaron esas características, como por ejemplo, el avance de la sojización, la concentración de la tierra, un comercio exterior todavía orientado predominantemente a la exportación de pocos bienes primarios, y la Ley de Inversiones Extranjeras vigente desde la última dictadura militar, entre otros. Sin embargo, dieron lugar a una política exterior distintiva.

En el nuevo escenario del siglo XXI, se resignificaron y/o surgieron estrategias de integración regional que apelaron a ideales históricos de una América del Sur unificada, como los casos de la UNASUR y de la CELAC. La nueva forma de Estado recuperó un rol activo en la formulación de la política exterior, donde se expresaron tanto las contradicciones y pujas entre distintos sectores de las clases dominantes como la necesidad de responder a las necesidades de amplios sectores sociales disconformes con la etapa precedente. La distancia respecto de los Estados Unidos se evidenció en episodios concretos, como el no al ALCA de 2005, el rechazo a la injerencia indirecta a través de los ejercicios y bases militares, el conflicto por los “fondos buitres” y la reestructuración de deuda, entre otros. Hacia 2006, y después de 15 años de aquel vergonzoso retiro del Movimiento de Países No Alineados en nombre de la pertenencia al Primer Mundo, la Argentina volvió a participar como invitada en la Cumbre del foro, que se celebró en Cuba. Al año siguiente, el país fue aceptado en carácter de observador, la segunda de tres categorías posibles para formar parte de la organización. El país es miembro del Grupo de los 20 y del Grupo de los 77. La pertenencia al G20 permitió ser interlocutor en el foro donde se debatieron y se debatían las políticas comerciales y financieras mundiales. Se sumaron las cumbres con los países africanos, que constituyeron

un ámbito de apoyo a la gestión argentina en el tema Malvinas.

En el caso de la Unión Europea, la Argentina fue el país que más reparos puso, defendiendo su política de restricción a las importaciones y de protección –en algunos casos– a las industrias locales. Hoy, encabeza su impulso. La relación con China y con Rusia fue utilizada como contrapeso político y el espacio regional fue privilegiado como escenario genuino de inserción internacional autónoma, algo que la coincidencia entre los líderes políticos posibilitó en gran medida. Todo ello redundó en una política de mayor perfil en foros internacionales y en un renovado reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas. El nuevo margen de maniobra de la maquinaria estatal y las posibilidades de definir la inserción internacional con mayor autonomía fueron en este período dos aspectos que se condicionaron mutuamente. En el ámbito de las relaciones exteriores, objeto de este estudio, esta etapa de CINAL coincidió con un alejamiento de la hegemonía política de los Estados Unidos y con la construcción de nuevos espacios multilaterales de vinculación internacional (Míguez, 2016).

3. La política exterior del nuevo gobierno

Ya en el período de campaña electoral, la política internacional fue objeto de crítica y la alianza *Cambiemos* anunciaba la necesidad de reorientarla, de acuerdo a las postulaciones de los especialistas en el área (Míguez, 2015). El planteo discursivo giraba en torno a la necesidad de “reinsertar” a la Argentina y abandonar así el “aislamiento” al que condenaba el gobierno del *Frente para la Victoria*, y al objetivo de sacar a la política exterior del reflejo de la política interna. Se trata de una retórica utilitarista, en la que resuenan los ecos de la política exterior en clave econó-

mica que caracterizó al neoliberalismo (Míguez, 2013).

Una vez asumida la presidencia por Mauricio Macri, lo primero fueron las medidas de liberalización: del mercado cambiario, con la consecuente devaluación; el fin de las rentenciones a las exportaciones de cereales, oleaginosas y minería; la anulación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, la suba de la tasa de interés y la reducción de los subsidios. A ello se sumaron gestos políticos como la derogación por decreto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el encarcelamiento ilegítimo de la dirigente social Milagro Sala por parte del Poder Judicial de la provincia de Jujuy, con la anuencia del gobierno nacional y provincial.

Comenzaron rápidamente algunas señales al mundo. La elección de la canciller Susana Malcorra fue elocuente. Hasta antes de su nombramiento, la diplomática se encontraba desempeñándose como jefa de Gabinete de las Naciones Unidas, nombrada en el cargo en 2012 por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon. Anteriormente, Malcorra había dirigido misiones de paz de la ONU en distintas partes del mundo. El apoyo inicial que tuvo la decisión de su nombramiento, iría desgajándose en críticas cuando la política aplicada pareció orientarse a su propia –y luego fallida– candidatura a Secretaría General de Naciones Unidas.

En el mes de enero de 2016, el presidente Macri asistió al Foro de Davos realizado en Zúrich, después de 13 de años de ausencia de un presidente argentino en ese ámbito. El encuentro con CEOs de empresas multinacionales y con otros mandatarios fue presentado como auspiciante para un país al que, de acuerdo con el propio presidente, llegaría una “lluvia de inversiones” ante el cambio de signo político. El presidente afirmó reiteradamente durante los primeros meses de gobierno que la “apertura al mundo” traería un

enorme caudal de inversiones, lo que no solamente podía ser discutible en términos de sus efectos positivos (condiciones de inversión, efectos sobre las industrias locales, etcétera), sino que implicaba un análisis económico basado en un diagnóstico equivocado de la realidad internacional.

En el mes de febrero, el gobierno presentó un pre acuerdo para resolver el litigio con los denominados “fondos buitres”. Luego de una controvertida negociación y de una gigantesca emisión de deuda pública, en el mes de abril el Gobierno, habiendo ratificado la decisión a través del parlamento, transfirió US\$9300 millones para cancelar los acuerdos en el marco de la causa judicial por la reestructuración de deuda soberana, llevada adelante por el juez Thomas Griesa. La medida fue aplaudida por el FMI y el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Lack Lew. El gobierno la enarboló como el fin del aislamiento y la vuelta a los mercados internacionales³.

Lo cierto es que a partir de la negociación, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo abrieron la puerta a una emisión de 16500 millones de dólares y a un desenfrenado proceso de endeudamiento a tasas mucho más altas que el resto de los países de América

3 Mathus Ruiz, Rafael, “El Gobierno les pagó US\$ 9300 millones a los fondos buitres y dejó atrás el default”. Diario *La Nación*, 23 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1892068-el-gobierno-les-pago-us-9300-millones-a-los-fondos-buitres-y-dejo-atras-el-default>. La propuesta realizada por el gobierno superaba en mucho la que defendía el gobierno anterior. Para este tema, ver Carrillo, Cristian, “Acuerdo con buitres para lanzar el plan deuda”. Diario *Página 12*, 1 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-293527-2016-03-01.html>.

Latina, en un contexto mundial de oferta de dólares. Para el mes de noviembre, un informe de la BBC afirmaba que en 11 meses de gestión, gobierno, provincias y bancos argentinos habían recibido US\$40.000 millones en préstamos, con lo que la deuda pública alcanzaría el 30% del Producto Bruto Interno⁴.

La “agenda de puertas abiertas” a la que había referido el gobierno se materializó en las prolíficas reuniones del primer mandatario con François Hollande (en febrero en la Argentina y luego en julio en Francia), con Sergio Mattarella y Matteo Renzi en Roma, con David Cameron, con Justin Trudeau y Shinzo Abe en noviembre, e incluso con Xi Jinping y Putin en el contexto del G20.

Las intenciones de cerrar el acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea (una negociación que el gobierno de Cristina Kirchner venía retrasando y poniendo reparos) fueron publicitadas por los funcionarios de cancillería y por el presidente, y también parecieron quedar desfasada en tiempo y espacio. Algo que los empresarios brasileños venían reclamando y que pocas empresas monopólicas argentinas veían como positivo, comenzó a exaltarse discursivamente: la necesidad de la apertura comercial como muestra de un “reingreso al mundo”. Así, durante la visita del presidente a Ángela Merkel en Alemania y a las autoridades de la Unión Europea en Bruselas, hubo muchos elogios de los medios locales, pero poco avance real, ya que el acuerdo generaba y genera aún importantes debates entre los

países europeos y la situación del Brexit puso en jaque el modelo de integración tan pregonado durante años. Una política exterior a contramano de las tendencias mundiales, que en lugar de orientarse hacia los grandes bloques de integración, parecen –en el contexto del recrudescimiento de la disputa entre las potencias por las cuotas de poder mundial– encaminarse hacia los acuerdos bilaterales.

En el Foro de Davos se acordó la preparación de una visita de Barak Obama, lo que dio pronta cuenta de la urgente necesidad de recomponer la relación con los Estados Unidos. Los resultados de ese encuentro que se produjo en marzo, se manifestaron en reuniones y proyectos de acuerdo en el área de defensa –retomando el intercambio comercial en el área– y la lucha contra el narcotráfico –en particular en la Triple Frontera–. En diciembre se conoció que el gobierno firmó un acuerdo con el estado norteamericano de Georgia para la participación de la Guardia Nacional estadounidense (como parte del Comando Sur) en asuntos de Seguridad y Defensa de la Argentina. El acuerdo es parte del Programa de Asociación Estatal (SPP por sus siglas en Inglés) del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. La nueva política exterior de acercamiento a las potencias tradicionales explica también la renovada centralidad de la cuestión de la lucha contra el narcotráfico, tan anunciada durante la campaña. Mauricio Macri se enfocó en la prevención y protección de las fronteras, al igual que México y Colombia lo hicieron –infructíferamente– hace unos años, para profundizar su alianza con los Estados Unidos⁵.

4 Pardo, Daniel, “Cuánto aumentó la deuda de Argentina desde que Mauricio Macri asumió la presidencia y por qué puede convertirse en su talón de Aquiles”. *BBC Mundo*. América Latina, 1 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37792062>

5 Véase entrevista a Juan Gabriel Tokatlián por Pardo, Daniel “Tres grandes obstáculos que enfrenta Mauricio Macri para que Argentina deje su aislamiento y “vuelva a ser parte del mundo”. *BBC Mundo*. Dis-

El 2016 fue el año de la reñida campaña electoral estadounidense, donde aparecieron signos de una espiral de la crisis mundial que continúa. Mientras que –desde una perspectiva más progresista en términos sociales y culturales– la candidatura de Hillary Clinton representaba el mantenimiento de un *statu quo* mundial, comercial y financiero de la globalización, la xenofobia de Trump sumaba adeptos denunciando la crisis de un modelo económico internacional desgastado. La globalización ya dejaba de ser sinónimo de prosperidad tanto en los Estados Unidos como en Europa, pero el gobierno argentino continuó empecinándose en construir un discurso y una estrategia similar a la de los años 90, cuando el neoliberalismo triunfaba en el mundo de la mano del mito globalizador. El gobierno de Macri se pronunció en varias oportunidades a favor de la candidatura demócrata, ponderando los proyectos de apertura comercial que Obama había impulsado, una vez más mostrando imprudencia, impericia y un diagnóstico errado. Malcorra afirmó que sería “más cómodo” para la Argentina el triunfo de Clinton, Martín Lousteau, ex embajador en los Estados Unidos, se expresó en el mismo sentido, sosteniendo que las relaciones serían más “sencillas”, y el propio Macri se inclinó también por la candidatura demócrata de un modo, al menos poco prudente y arriesgado⁶.

En cuanto a la región sudamericana, la Argentina tomó medidas concretas de cambio de rumbo: el país se integró como observador de la Alianza Pacífico, en la reunión de Puerto Varas del mes de junio de 2016, en un contexto donde los tipos de integración en marcha en América Latina venían presentándose como proyectos contradictorios y no complementarios, especialmente debido a la relación con los Estados Unidos y a la posición respecto de lo que se conoció como regionalismo abierto⁷. Mauricio Macri se extendió con elogios discursivos hacia los países que conforman la Alianza Pacífico, así como los dedicados al presidente mexicano, Peña Nieto, en oportunidad de su visita a Buenos Aires en el mes de junio.

En la misma línea, Macri encontró relativamente un aliado en Michel Temer. A pocos meses de haber asumido el nuevo presidente de la alianza *Cambiamos*, Brasil vivió una crisis política de enorme envergadura, que derivó en el *impeachment* contra Dilma Rousseff, y su posterior destitución en el mes de mayo de 2016. La posición del gobierno argentino fue la de “respetar el proceso institucional que se está desarrollando en Brasil” –tal como afirmaba el documento de la cancillería– lo que en los hechos, era un nuevo golpe

ponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37526045>

- 6 Véase Pecoraro, Natalia: “Susana Malcorra aseguró que la relación con Estados Unidos “sería más cómoda” si gana Hillary Clinton”. 8 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1954348-susana-malcorra-aseguro-que-la-relacion-con-estados-unidos-seria-mas-comoda-si-gana-hillary-clinton> y “Elecciones en EE.UU.: Lousteau explicó por qué

prefiere a Hillary Clinton”, 28 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.cronista.com/economiapolitica/Lousteau-eligio-a-Hillary-Clinton-La-continuidad-hace-mas-fluidas-las-cosas-20160728-0111.html> y Dinatale, Martín, *Macri se inclina por Hillary: ¿Y si gana Trump?* 28 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1942036-macri-se-inclina-por-hillary-y-si-gana-trump>

- 7 Para este tema, Ver Bernal-Meza, 2015.

blando en la región⁸. La prensa internacional y brasileña opositora al gobierno del Partido dos Trabalhadores (TP) lo interpretaron como un importante signo de apoyo⁹. La tendencia parecería entonces ser la de transformar nuevamente los objetivos del proceso de integración regional, e incluso avanzar en la discusión de las propias condiciones de asociación de los países del MERCOSUR, en coincidencia con su nuevo par regional, incluyendo la posibilidad de retrotraerlo a una zona de libre comercio. Los cambios políticos producidos en la Argentina y Brasil también condicionarán entonces el devenir del Mercado Común del Sur, lo que quedó claramente reflejado en la disyuntiva por la asunción de Venezuela como país presidente del bloque. Tanto durante la campaña como después de su asunción, Macri expresó su posición de apelar a la Carta Democrática del MERCOSUR contra Venezuela. En mayo del año 2016, Paraguay convocó a una reunión extraordinaria para evaluar la situación de ese país con vistas a justificar su suspensión aplicando el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. En el mes de junio Uruguay finalizó su mandato, y los países

miembro impidieron de hecho la asunción de Venezuela, apelando a la calidad “moral” de dicho gobierno. Estas intenciones se ratificaron el 2 de diciembre con la suspensión de Venezuela en una situación totalmente irregular y en la asunción de la presidencia pro t  pore por parte de Argentina¹⁰. La intención política de reforzar la región como espacio de relativa autonomía (a pesar de las limitaciones económicas) fue signo característico de los últimos años en el cual Venezuela tuvo un rol protagónico. Más allá de las apreciaciones de la compleja situación interna en Venezuela, el proceso político del subcontinente parece orientarse a relanzar de un espacio de integración con mayores similitudes al modelo de regionalismo abierto, en función de aumentar la rentabilidad de grandes empresas vinculadas con los mercados internacionales.

En el ámbito de la política económica (teniendo en cuenta elementos internos y externos profundamente relacionados) las políticas aplicadas ratificaron el rumbo inicial –importantísima devaluación, aumentos hasta del 1000% de las tarifas públicas, disminución del empleo público, eliminación de las retenciones a las exportaciones de bienes primarios (sector agroexportador, mineras y petroleras), pago a los “fondos buitres”, gran emisión de deuda– y demostraron de manera contundente una nueva orientación hacia el endeudamiento y la inversión extranjera, que pretendió desde el inicio disminuir la inflación a través del achicamiento del gasto público, el ingreso de capital externo y la contracción de la demanda. El gobierno ratificó el rumbo inicial organizando en el mes de septiembre un Foro de Inversiones

8 “Impeachment contra Dilma: el gobierno de Macri apuesta a que “se consolide la democracia” brasileña”. Diario *La Nación*, 12 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1897887-impeachment-contra-dilma-el-gobierno-de-macri-apuesta-a-que-se-consolide-la-democracia-brasilena>

9 “O Governo argentino foi o primeiro a demonstrar publicamente seu respeito pela nova situa  o brasileira, em que o vice-presidente Michel Temer assumir   interinamente a presidència”. Diario *El País*. 12 de mayo de 2016. Disponible en: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/12/internacional/1463053024_876025.html

10 Vázquez, Mariana, “Crónica de un golpe anunciado”. Diario *Página 12*. 11 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/8118-cronica-de-un-golpe-anunciado>

conocidos como Mini Davos, y aceptando el monitoreo del Fondo Monetario Internacional (artículo IV de los estatutos del fondo) luego de diez años.

A pesar de todos esos esfuerzos, no llegaron los resultados esperados por el gobierno en términos de inversiones extranjeras¹¹. Se trata de una política exterior no solamente orientada a profundizar los lazos de dependencia económica y política respecto de las potencias, sino también de una política relativamente errada, pensada para un mundo que no es, a diferencia de lo que sucedió con las famosas “relaciones carnales” del menemismo. Lo que sí tuvo sus efectos visibles es que ese tipo de proyecto económico va de la mano con el abandono de las políticas de alto perfil internacional que explicitábamos en el apartado anterior.

En este sentido es posible explicar la posición del gobierno respecto del reclamo de la soberanía de las Islas Malvinas. Dos sucesos hablan sobre esta cuestión. Uno de ellos, considerado una especie de “traspié” o “papelón” del presidente durante su viaje a la Asamblea General de la ONU cuando anunció que la premier británica Theresa May había consentido dialogar sobre la soberanía. Tuvo que retractarse al día siguiente luego de cruces con su canciller. Las palabras del gobierno fueron consideradas

como mínimo como un “paso en falso”, a todas luces síntoma de la ansiedad del gobierno por generar consenso interno¹². El otro suceso tiene aun más importancia, ya que contrajo también consecuencias directas sobre la explotación económica de los recursos que están en disputa. Se trata de la firma de una Declaración Conjunta entre la canciller Malcorra y el vice canciller Alan Duncan justamente en oportunidad del mini Davos. Esa declaración es una especie de comunicado que avanza en temas bilaterales, con el fundamento de mejorar la cooperación en todos los asuntos del Atlántico Sur, manteniendo por fuera la cuestión de la soberanía, es decir, en el marco del conocido “paraguas” acordado en la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989. En la nueva declaración del 13 de septiembre de 2016, el gobierno argentino a través de su canciller se comprometió a “adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico” de las Islas, incluyendo claramente lo referido a “comercio, pesca, navegación e hidrocarburos”. Algo que se da de patadas no solamente con las política llevada adelante en los gobiernos anteriores y resoluciones de la ONU (entre ellas la de abril de 2016 que implicó la aprobación de la Asamblea del pedido argentino de extensión sobre el límite exterior de la plataforma continental), sino también con la Ley de Hidrocarburos, que prevé la sanción a las empresas que operen en el país ya la vez tengan proyectos de exploración petrolera en el mar adedado a las Malvinas.

11 Ver “Por ahora, sólo llegaron 14% de las inversiones prometidas”. 12 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ambito.com/854589-por-ahora-solo-llegaron-14-de-las-inversiones-prometidas>; “¿Por qué no llegó la lluvia de inversiones? Así respondieron Marcos Peña, Dujovne y Caputo”. Diario *Clarín*. 30 de diciembre de 2016. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/llego-lluvia-inversiones-respondieron-marcos-pena-dujovne-caputo_0_HyeME1EHL.html

12 “Malvinas: para Tokatlián, las palabras de Macri fueron “un paso en falso”. Diario *La Nación*. 21 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1940045-malvinas-para-tokatlian-las-palabras-de-macri-fueron-un-paso-en-falso>

Las consecuencias en el área estratégico militar no se hicieron esperar. En el mes de octubre el Reino Unido anunció la realización de ejercicios militares en Malvinas que incluyeron lanzamientos de misiles. La respuesta del gobierno de Macri fue una expresión de “desazón” por parte de la canciller. La exageración de los gestos nunca trajo buenos resultados. Ya lo vio Di Tella con los famosos ositos a los *kelpers*.

Las condenas a los acuerdos y acercamientos con China y Rusia, heredados de la gestión anterior, duraron poco. A pesar de las amenazas y calificaciones ideológicas, los vínculos comerciales, financieros y económicos con esos países vinieron para quedarse. En todo caso, quedó en evidencia que ya no serían utilizados en términos diplomáticos para distanciarse de las potencias occidentales. Ahora parecen ser “aliados vergonzantes”.

En el mes de noviembre, la visita de Justin Trudeau también trajo críticas para el gobierno. Más allá de las razones más importantes de la visita, vinculadas especialmente a los grandes negocios de las mineras canadienses en el país —entre ellas la Barrick Gold en San Juan—, el Primer Ministro planteó la problemática sobre la detención de Milagro Sala. No se trató de algo aislado. La ONU, el secretario general de la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidieron por Sala, y lejos quedó Macri de aquél papel de defensor de los derechos humanos que pretendió asumir respecto de la cuestión venezolana.

La situación instrumental del Estado

Hacia fines del gobierno kirchnerista, el “consenso por el empleo y el consumo” que había impulsado a la integración como un espacio de autonomía, y que requería de colocar en agenda temas sensibles y significativos para amplios sectores de la población (Malvinas, Derechos Humanos, alianzas he-

terogéneas en el plano diplomático, distancia respecto de los organismos internacionales de crédito, etcétera), derivó en nuevas fracturas y presiones por parte de las clases dominantes, tanto las del empresariado beneficiado por el modelo neodesarrollista como los sectores vinculados a la exportación de bienes primarios (agroexportación, minería, petróleo).

En un contexto de crisis económica mundial y de nueva avanzada de las potencias en la región para recuperar predominio político y económico, se tejieron alianzas entre las fracciones de las clases dominantes para modificar las condiciones de acumulación y terminar con las bases de dicho consenso. El giro actual aparenta retornar a la tendencia de un Estado instrumentalizado, tal como lo fue durante el menemismo, pero con características novedosas. Un Estado que hace coincidir su función con su forma, apareciendo abiertamente como un *comité político de las fracciones más concentradas e internacionalizadas del capital* (Orovitz, 2009: 241).

Recientemente, García Delgado y Gardin han afirmado que la estrategia del gobierno de *Cambiamos* parece ser delineada directamente por las elites económicas locales y extra-regionales y que “el macrismo pretende garantizarle al poder económico de la Argentina el aumento sustancial y sostenido de su renta, a través de un proceso de transferencia de ingresos regulado por el Estado nacional” (2016: 51). Ello ha requerido, en consecuencia, reorientar algunos aspectos de la inserción internacional tal como hemos visto.

En un trabajo reciente, coordinado por Ana Castellani y Paula Canelo, se analiza la composición del primer gabinete de gobierno, como modo de abordaje para el estudio de la relación entre elites y Estado. Lo que el equipo de trabajo de UNSAM señala como inédito es su transformación en un “área de profun-

da influencia de los CEO, tanto en términos cuantitativos como cualitativos”. Y destacan dos características respecto de ello:

1. La magnitud, extensión y visibilidad de su presencia en estas altas dependencias del Gobierno y del Estado. Por ejemplo, en Jefatura de Gabinete aproximadamente el 70% viene de ocupar una alta gerencia empresarial; o en Agroindustria la mitad de los funcionarios fueron dirigentes de agrupaciones agropecuarias.
2. El desborde respecto “área económica”, donde generalmente tendían a posicionarse, para colonizar el “área política” del gabinete, transformándose así en actores decisivos en la toma de decisiones en ese área (Castellani y Canelo, 2016).

Ello atraviesa prácticamente todas las dependencias y oficinas del Estado. Casos emblemáticos son los del empresario automotriz Guillermo Dietrich, a cargo del Ministro de Transporte, y en particular el de Juan José Aranguren, Ministro de Energía, quien se desempeñó durante treinta años en la empresa Shell, donde se presentan situaciones vinculadas al conflicto de intereses. Según los investigadores dirigidos por Castellani y Canelo, un 50% de los cargos de ese ministerio está ocupado por ex CEO de empresas del sector energético. Actualmente, el secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería es Horacio Reyser, quien durante dos décadas trabajó en el fondo de inversión Southern Cross y desde el comienzo del gobierno de Macri es el principal encargado de tratar con eventuales inversores extranjeros. Lo cierto es que la instrumentalización del Estado se expresó en el retroceso específico en el área político diplomática de la política exterior. La interpretación que los funcionarios del gobierno de *Cambiemos* dieron a la cuestión de la “reinserción” de la Argentina en

el mundo puso en el centro de la escena a la búsqueda de inversiones. La política exterior fue nuevamente orientada a las necesidades de un proyecto económico basado en la apertura irrestricta y la liberalización, reforzando la inserción primario exportadora, la concentración y el carácter monopólico de la estructura económica argentina.

Teniendo en cuenta la vinculación estrecha entre política interna y política externa, y entendiendo que las modificaciones en el Estado impactan también en el contenido y en la forma de las políticas implementadas entre las que se incluye también la política exterior, es necesario destacar que la tendencia es la contraria a la del kirchnerismo, y que el proceso de cambio se orienta a una “situación instrumental” del Estado (Zavaleta Mercado, 2009: 331) donde se produce prácticamente una unificación del poder político con el de las clases dominantes, en detrimento de la autonomía relativa. Para pensar la noción de Estado instrumentalizado, y evitando las trampas del debate sobre la autonomía relativa del Estado, pueden retomarse las formulaciones de Zavaleta Mercado e incluso las más recientes de Luis Tapia (2009). El primero de ellos, abogado en la comprensión de la problemática de los países periféricos, considera que de acuerdo a las fases históricas pueden encontrarse en los casos específicos, situaciones instrumentales del Estado y fases de autonomía relativa (2009: 332). El manejo del Estado en forma directa por parte de las clases dominantes, sin mediación, genera una reducción de margen de lo político. El autor refiere a casos históricos para explicar la situación instrumental del Estado (sin por ello considerarlo teórica desde una visión instrumentalista). Afirma que:

La inmediata ocupación del Estado por hombres personalmente pertenecientes a una clase dominante no indica una visión o interpreta-

ción instrumentalista del Estado, sino una situación instrumental (...) Que empresarios a la manera de Roberto Campos o Martínez de Hoz o Prado o Alessandri se hicieran cargo de situaciones céntricas del poder, es sin duda una instancia instrumental del Estado, aunque el contexto global de ese Estado no lo sea. Por eso, los términos mismos *estructuralista* o *instrumentalista* describen más bien datos factuales que marcos metodológicos para estudiar el Estado (2009: 32).

Por su parte, Tapia retoma ese concepto para analizar casos históricos en Bolivia. Considera que la noción de situación instrumental refleja

aquellas situaciones en que miembros de la clase dominante —es decir, los principales empresarios tanto de la tierra como de las minas, las manufacturas o el capital financiero— se encuentran personalmente ejerciendo las principales tareas y cargos de dirección del gobierno y el Estado. Es decir, son diputados, senadores, ministros y presidentes. En consecuencia, se ve que el contenido de las políticas de gobierno y las tareas de legislación favorecen de manera bastante directa, incluso a veces explícita, a los intereses de las fracciones de capital de las cuales provienen (2009: s/p).

Apoyándonos en esas formulaciones, consideramos que la actual forma de Estado se orienta a una situación instrumental de ese mismo tipo, y por lo tanto, ello ha impactado en la política exterior (así como en el resto de las políticas públicas), reflejando un retroceso en las áreas donde se habían expresado márgenes de autonomía política respecto de los Estados Unidos, y una orientación que —en tensión con otros vínculos— priorizaba efectivamente a la región suramericana.

Conclusiones: El giro conservador

La política exterior de Mauricio Macri implicó un giro respecto de la de los gobiernos predecesores en varios aspectos. Tanto las

medidas implementadas como el discurso que las publicita refieren al carácter pragmático y utilitario. Y en eso, quiere recoger el “exitoso” pasado del menemismo. Pareciera acercarse a la política exterior del *Estado Normal*, en términos de Amado Cervo (2007), que caracterizó a los gobiernos de los años 90 y a la política exterior en clave económica y de profundización de la dependencia llevada adelante por el menemismo¹³. Sin embargo, la desconexión de las dinámicas mundiales ha llevado a que ni siquiera ese tipo de política tuviera resultados lo suficientemente positivos para el gobierno. Ello no quita que las reformas realizadas y el endeudamiento no hayan derivado en amplios beneficios para determinados sectores económicos.

Se considera aquí que para analizar las sucesivas formas de Estado y comprender su implicancia política no sólo es necesario tener una mirada teórica, sino recuperar la mirada histórica sobre la región y los casos concretos. Ello permite comprender la relevancia de los cambios culturales e ideológicos que

13 Entendemos por profundización de la inserción internacional dependiente la extranjerización en la producción de bienes y servicios y por lo tanto la restricción a la capacidad para generar y difundir tecnología; el aumento de la oligopolización de los mercados y del poder de las grandes empresas para formar precios, la consolidación de desindustrialización, la fragmentación del sistema productivo y del mercado de trabajo y la profundización de la concentración económica. En el área específica de la política exterior, este tipo de inserción económica redujo toda posibilidad de margen de autonomía en la toma de decisiones por parte del Estado, y orientó los objetivos de la cancillería a la implementación del modelo económico neoliberal (Míguez, 2013).

estas formas de Estado han propuesto, y que redundaron en una repolitización del espacio público (Thwaites Rey y Orovitz, 2011: 6). A lo largo del siglo XX, los proyectos basados en premisas del nacionalismo económico prosperaron impulsados por el Estado, entendido en esos casos en su carácter activo, es decir no sólo como expresión de las relaciones de fuerza, sino como elemento activo que en función de ampliar su autonomía relativa logra operar e intervenir en esas relaciones, incluso desafiándolas.

La experiencia latinoamericana reciente muestra que, bajo ciertas circunstancias se torna factible que desde el propio Estado se desplieguen mecanismos de resistencia a los aspectos más perversos del capital para la vida de los pueblos, poniéndose de manifiesto la dimensión contradictoria del Estado. En concreto, cuando las relaciones de fuerzas permiten que en los Estados se articulen procesos políticos y sociales, nacionales y regionales, impulsados por movimientos populares, se abre la posibilidad de empujar políticas favorables a ciertas demandas e intereses de las clases y grupos subalternos (Thwaites Rey y Ouviaña, 2016)¹⁴.

En el caso de la política exterior, surgió un alineamiento político pro latinoamericano, que si bien no fue la contrapartida de una transformación estructural de la inserción internacional de los países periféricos en el sistema mundial (muchos de los rasgos de ese modelo profundizaron la dependencia y la precariedad de la estructura económica y social), constituyó un cambio importante respecto de la etapa precedente. Podría afirmarse que el Estado periférico recuperó capacidades y amplió los niveles de mediación entre los intereses de las fracciones de la clase dominan-

te y la escena política. Ello, en un contexto de recrudescimiento de las disputas entre las potencias del sistema internacional, permitió que emergieran en dicha escena reclamos sociales de las mayorías e incluso propuestas nacidas en el propio Estado.

El giro neoconservador al que asisten hoy los países que fueron parte del cambio de mapa político en la primera década del siglo demuestra que la política exterior de los países periféricos está profundamente imbricada con la política interna, que los cambios operados en el bloque dominante se expresaron no solamente en un cambio en el tipo de políticas aplicadas, su contenido y sus principales beneficiarios, sino también en un cambio de forma de Estado. Por lo tanto, los márgenes de autonomía conseguidos en el plano internacional se encuentran en un claro retroceso en función de una estrategia que no hace más que responder casi directamente a las exigencias de la apertura internacional y el endeudamiento. Asimismo, a pesar de toda una serie de gestos políticos y medidas concretadas en esa línea, el gobierno no ha obtenido los resultados esperados y ha recaído una y otra vez en fallas de diagnósticos, improvisaciones y “traspíes”. Esos supuestos errores también son la resultante del manejo personal y discrecional del Estado, abonando la hipótesis central de la tendencia a su instrumentalización.

Referencias bibliográficas

- Bernal Meza, R. (2015). Alianza del Pacífico *versus* ALBA y MERCOSUR: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica. *Revista Pesquisa & Debate*. Vol. 26, Núm. 1 (47), 1-34.
- Bonnet, A. y Piva, A. (2010). El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de Estado a partir de la crisis de 2001. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. La Plata: Facultad de

14 De acuerdo con los autores, a costa del efecto pasivizador de ciertos beneficios otorgados por políticas estatales (2016).

- Humanidades y Ciencias de la Educación.
Departamento de Sociología.
- Castellani, A. y Canelo, P. (2016). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual*. Buenos Aires: UNSAM edita. Disponible en: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Empresarios-en-el-Estado.pdf>
- Cervo, A. (2007). *Relações internacionais da América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva e IBRI.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del *demos*: El poder toma el poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Nº 7, Año IV, 46-68.
- Delgado, D. (2016). La modernización del Estado. El Poder vuelve al Poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Nº 6, Año IV, 13-17.
- Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*. Nº 57/58, 15-50.
- Míguez, Ma. C. (2013). *Partidos políticos y política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Míguez, Ma. C. (2015). La inserción internacional de la Argentina. Encrucijadas y posibilidades. En D. García Delgado y C. Ruiz del Ferrier (Comp.). *Estado y Desarrollo inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y Políticas Públicas*. Documento de Trabajo Nº 2, pp. 37-45. Buenos Aires: FLACSO - **Área de Estado y Políticas Públicas** – Programa Gestión del Conocimiento. Disponible en: http://politicaspublicas.flacso.org.ar/produccion-academica/estado-y-desarrollo-inclusivo-en-la-multipolaridad-desafios-y-politicas-publicas_73
- Míguez, Ma. C. (2016). La política exterior argentina y los condicionamientos políticos internos en el siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de Costa Rica, Vol. 89 Nº 2, julio-diciembre, 125-142.
- Orovitz Sanmartino, J. (2009). Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post-neoliberal (En línea). *Cuestiones de Sociología*. 5-6, 235-253. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5115/pr.5115.pdf
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. Núm. 1, Ediciones FUNDACADEMUS, 75-105.
- Perina, R. (1988). El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales. En R. Perina, y R. Russell (Comps.). (1988). *Argentina en el mundo (1973-1987)*, pp. 4-16. Buenos Aires: GEL.
- Poulantzas, N. (1973). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- Poulantzas, N. (1978). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Rey, M. y Orovitz Sanmartino, J. (2011). Apuntes para comprender el Estado y la política en Argentina (2001-2011). *IX Jornadas de Sociología*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Tapia, L. (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz: CLACSO/Muela del Diablo/Comuna. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/Ltapia/coyuntura.pdf>
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué Estado? En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, pp. 21-41. Buenos Aires: Prometeo.
- Thwaites Rey, M. (2016). La impugnación al neoliberalismo y su crisis. *La Diaria*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/la-impugnacion-al-neoliberalismo-y-su-crisis/>
- Thwaites Rey, M. y Orovitz Sanmartino, J. (2017). Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista. En G. Vommaro (Ed.). *Conflictos y contradicciones del Estado, los derechos y la democracia en Argentina*. Buenos Aires: UNGS-CLACSO (Versión mimeo. En prensa).

- Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2016). Tensiones
hegemónicas en la Argentina reciente. En L.
Oliver. *El Estado ampliado en América Latina
y el Caribe*, pp. 114-136. México: UNAM.
- Zavaleta, R. (2009). El Estado en América Latina.
En L. Tapia (Comp.). *La autodeterminacion
de las masas. René Zavaleta*, pp. 321-355.
Bogotá: Siglo del hombre editores/CLACSO.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Políticas públicas en disputa.

Lo político como fundamento de las decisiones en el Estado

Inquiring public policies.
The political character of the policy decision-making process

Por Romina Solano*

Fecha de Recepción: 09 de enero de 2017.
Fecha de Aceptación: 17 de marzo de 2017.

RESUMEN

El presente artículo de investigación se enmarca en una discusión clásica de la Ciencia Política: la dicotomía entre política y administración, y la cuestión de cuál es el factor decisional determinante de las políticas públicas. Se analiza el Programa Cultural en Barrios, una política cultural porteña de implementación ininterrumpida desde la recuperación de la democracia en la Argentina. Su carácter permanente permite comparar cómo el Estado intervino en la cultura desde 1984, y advertir concepciones, priorización de objetivos y paradigmas de administración pública. A partir del análisis se reconstruyen cuatro modelos de política cultural. El desarrollo argumentativo expone que los modelos

no se corresponden con períodos de gobierno, sino que son consecuencia de la dinámica que adopta la relación entre Estado y cultura en un determinado momento histórico, responden a una estructura de relaciones y se cristalizan en la primacía de un paradigma de política cultural. En tanto los aspectos que permiten distinguir los modelos son las decisiones tomadas sin un argumento objetivo como fundamento (aquellas que exigen optar entre “alternativas en conflicto”), se visibiliza el momento ontológicamente *político* de la decisión, dando cuenta de su carácter no neutral y su enraizamiento con ideas, intereses y relaciones de poder.

* Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UDESA). Especialista en Gestión Cultural por el Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de San Martín (UNSAM). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinadora académica del Posgrado Internacional Gestión y Política en Cultura y Comunicación e Investigadora del Área de Cultura y Comunicación de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Correo electrónico: rsolano@flacso.org.ar

Palabras clave: *Política Pública, Administración Pública, Política Cultural.*

ABSTRACT

This paper deals with a very long political science debate: the contrast between politics and management, and the question of which one is the main factor affecting the policy decision – making process. It tries to address this issue by analysing the *Programa Cultural en Barrios*, a cultural policy implemented in Buenos Aires City since the recovery of the democratic system. Its long-term character allows comparing how the state governs this sector since 1984, and highlights conceptions, prioritization of objectives and public management paradigms. The data analysis permits to rebuild 4 types for this public policy. In this article it is argued that each of these 4 types is a consequence of the historical dynamic between Culture and State; is related to a particular power structure; and responds to a specific policy paradigm. As the hard-core differences between types are based on decisions that require making a choice between "conflicting alternatives", the study findings highlights the ontologically political moment of the making-decision process. It also emphasizes the non-neutral character of the process and its correlation with ideas, interest and power structures.

Keywords: *Public Policy, Public Administration, Cultural Policy.*

Lo político y lo administrativo

Las cosas siempre podrían ser de otra manera, y por lo tanto todo orden está basado en la exclusión de otras posibilidades. Es en ese sentido que puede denominarse "político", ya que es la expresión de una estructura particular de relaciones de poder.
Chantal Mouffe, 2011.

Existe una discusión clásica en el campo de la Ciencia Política que reiteradamente vuelve al centro de la escena: la dicotomía entre política y administración, y la cuestión de cuál es el factor decisional determinante a la hora de diseñar e implementar políticas públicas. Si bien las discusiones teóricas y los análisis de la última década en nuestro país parecieron saldar la contienda a favor de "*lo político*", las recientes transformaciones políticas y la reaparición de discursos que reivindican la preeminencia de la tecnocracia como factor decisional categórico, nos invitan a reflexionar nuevamente sobre esta dicotomía¹.

Una forma estratégica de abordar esta cuestión es mediante el análisis de una política pública específica que nos permita reflexionar y reconstruir el proceso de toma de decisiones en el Estado. Sin embargo, no toda política pública resulta pertinente: para llevar adelante un análisis válido y desarrollar conclusiones confiables en torno al accionar del Estado se debe trabajar sobre una política de duración considerable y con cierta continuidad en su contenido programático.

En este sentido, resulta interesante el caso del Programa Cultural en Barrios (en adelante, PCB), una política cultural de implementación ininterrumpida desde la recuperación de la democracia en la Argentina. En un escenario en donde el sostenimiento de políticas

1 Este artículo se basa en mi tesis de Maestría: "Cultura y Políticas Públicas. La disputa entre lo político y lo administrativo en territorio cultural" (2016), dirigida por Luis Alberto Quevedo, en el marco de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, XII Cohorte, Universidad de San Andrés. Allí se problematiza la cuestión del proceso decisional en el diseño y la implementación de políticas públicas, especialmente para las políticas culturales.

públicas a lo largo de diferentes gobiernos no es la práctica dominante, el análisis de un programa con tres décadas resulta atractivo.

Por sus características el análisis del PBC permite rastrear y comparar la manera en que el Estado intervino en el campo de la cultura, particularmente en lo que respecta a la descentralización de la oferta, la promoción del acceso y el fomento de la producción. Al mismo tiempo permite reflexionar sobre los condicionantes en el proceso de tomas de decisiones en el Estado, y advertir priorización de objetivos y paradigmas de administración pública prevalecientes desde 1983, aspectos fundamentales a los fines de este artículo².

Orígenes e identidad del Programa Cultural en Barrios (o cómo interviene

- 2 Para llevar adelante este análisis, se reconstruye el concepto de cultura a partir de la noción de “configuración cultural” de Grimson (2011), que permite reflexionar sobre las desigualdades en el interior de cada cultura y entre las culturas, y comprender cómo varían los sentidos dentro de un mismo país o régimen de significación. Al mismo tiempo, se retoma la clásica definición de Política Pública de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981), quienes la precisan como el conjunto de las acciones u omisiones del Estado que determinan su forma de intervenir en una cuestión que concita la atención de otros actores de la sociedad civil, complementada con aportes de Tamayo Sáez (1997) y Aguilar (1992). También, siguiendo a García Canclini (1987), se recupera un conjunto de paradigmas de política cultural que resultan particularmente relevantes en tanto serán el marco teórico que permite clasificar y “modelizar” las formas de intervención del Estado en la cultura.

el Estado en la cultura desde la recuperación de la democracia)

La última dictadura militar en la Argentina (1976-1983) llevó adelante de forma sistemática el terrorismo de Estado basado en prácticas sangrientas y represivas, que incluyó la destrucción de prácticas políticas, sociales y culturales entonces vigentes, y el aniquilamiento y desaparición de miles de personas consideradas subversivas. En el campo cultural las acciones represivas abarcaron desde la clausura y restricción de espacios culturales y espacios públicos, y la censura de medios de comunicación, libros, películas, música, obras de teatro, etcétera; hasta la persecución y desaparición de artistas y referentes de la cultura.

En 1983, con la asunción del Dr. Raúl Alfonsín como primer presidente elegido democráticamente después de la dictadura, en la Argentina se pusieron en marcha numerosas políticas y proyectos culturales. Según Ana Wortman (1996) la cantidad e impronta de las políticas culturales implementadas dan cuenta de la importancia que empezó a asumir el campo cultural en el período post dictatorial en la Argentina. Esta relevancia de *lo cultural* era un aspecto compartido con otros países latinoamericanos en donde las democracias recuperadas exigían reflexionar sobre fundamentos para el nuevo orden político y la reconstrucción de los vínculos sociales.

Entre otras políticas públicas, en 1984 la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Buenos Aires, en ese momento a cargo de Mario O'Donnell, creó el PCB con el fin de fomentar la descentralización de los servicios culturales en la Ciudad y generar espacios alternativos de producción cultural. Se partió de un diagnóstico que sostenía la existencia de desigualdad de oportunidades en el uso y acceso a los bienes y servicios culturales y

educativos (Schmucler, 1988)³. Sus fundamentos se apoyaron en una concepción antropológica de la cultura, una revalorización de lo popular y una reivindicación de la cultura nacional, basada en el reconocimiento de la pluralidad de identidades y aceptación de las diferencias (Winocur, 1996, basada en Mario O'Donnell, *Nuestro Proyecto Cultural*, Sección de Cultura de la MCBA). Sin embargo, no fue tarea sencilla convertir estos fundamentos en acciones al momento de la implementación, y muchas veces no se logró lo pretendido.

Virginia Haurie, la primera coordinadora general del PCB, expresa: "al igual que muchos de los que trabajamos en los barrios, formo parte de una de las últimas generaciones que creyeron que su deber era transformar la sociedad en la que nos había tocado vivir. Una generación acunada por sueños e ilusiones (...). Había que creer en el Dios de los curas del Tercer Mundo o en el *Che*; en el psicoanálisis o en el marxismo, pero había que creer. El mundo era inmenso, lejano, desconocido pero nos creíamos capaces de cambiarlo... y muchos murieron. En el camino quedaron los que se convirtieron al pragmatismo. Otros, hicimos el Programa Cultural en Barrios." (1991). Con ese espíritu, pretensiones democratizadoras y fe en la reconstrucción de la sociedad civil, surgió el PCB como una de las primeras acciones del gobierno radical en la ciudad. Su temprana implementación pone de manifiesto la importancia que suscitaba la cuestión abordada por el programa para las nuevas autoridades.

3 La creación del PCB no sólo pretendía enfrentar una cuestión contextual asociada a revertir el impacto de la dictadura sobre la sociedad civil y los lazos sociales, sino también resolver una problemática de raíces históricas: la concentración de la oferta cultural.

Rosalía Winocur (1996) afirma que el programa constituyó una experiencia inédita en la historia de las políticas públicas de desarrollo social y cultural ya que en sus objetivos expresaba una nueva forma de abordar la práctica cultural, a partir de modificar la relación entre consumo y producción cultural, y presuponía la aceptación de nuevos productores de cultura, y la revalorización de prácticas y objetos tradicionalmente ignorados. Por sus cualidades particulares es una política cultural que recibió una atención considerable desde las ciencias sociales⁴.

Un programa, cuatro políticas

Sin lograr completamente su objetivo, con algunos resultados alcanzados, a pesar de atravesar dificultades contextuales (cambios de gobierno, reformas institucionales, crisis sociales, económicas y políticas, renovación de los paradigmas de administración pública, etcétera) y conflictos internos (presupuestarios, cambios de autoridades, luchas gremiales, modificaciones administrativas, etcétera), el PCB es confirmado y reconfirmado por cada nueva gestión que asume la Jefatura del gobierno porteño⁵. Aún hoy si-

4 Entre otros: Rubinich, 1992; Gravano, 1989; Winocur, 1993 y 1996, Rabossi, 1998; País Andrade; 2011. Además, la primera coordinadora del PCB escribió un libro donde narra la historia del programa a partir de su experiencia personal (Haurie, 1989).

5 Desde 1984 hasta 2014, los directores del PCB fueron: V. Haurie, M. Wainfeld, A. Ledesma, A. Villa, C. Felgueras, O. Barra, S. Maddonni, A. Bonomi, G. González Heredia, y C. Diviesti; y los Intendentes o Jefes de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Julio César Saguier (1983-1987); Facundo Suárez Lastra (1987-1989); Carlos Grosso (1989-1992); Saúl Bouer (1992-1994); Jorge Domínguez (1994-1996), y Jefes de Gobierno

que funcionando como una de las principales políticas públicas porteñas orientadas a descentralizar el acceso y fomentar las prácticas culturales.

El programa fue diseñado e implementado por primera vez en el año 1984 bajo el presupuesto de que la existencia de oportunidades desiguales en el uso y las prácticas culturales exigía avanzar en un proceso de democratización. Se trata de una política cultural que fundamentalmente se ocupa de coordinar las actividades de los centros culturales (en adelante, CC), barriales públicos que se encuentran distribuidos a lo ancho y largo de la Ciudad de Buenos Aires con relativa homogeneidad; funcionan a contraturno en escuelas –generalmente de lunes a viernes–; y se organizan a partir de una actividad central: el taller artístico, abierto y gratuito⁶.

A grandes rasgos, el programa presenta continuidades significativas a lo largo de su historia: el objetivo, las instalaciones, gran parte de los recursos humanos, las prácticas, entre otros aspectos. Sin embargo cuando se lo analiza más profundamente aparecen con claridad notorias interrupciones y cambios, lo cual permite reconstruir cuatro modelos de política a lo largo de su historia: *Democratización cultural con pretensión participativa* (Modelo 1: 1984-1991); *Privatización neoconservadora* (Modelo 2: 1991-1996); *De-*

mocratización cultural restringida (Modelo 3: 1996-2006); y *Neoconservadurismo atenuado* (Modelo 4: 2007-2014).

Estos modelos no se corresponden con gobiernos sino con la dinámica que adopta la relación entre Estado y cultura en un determinado período, que se cristaliza en la primacía de un paradigma de política cultural. En tanto son resultado de decisiones políticas que le otorgan al programa características sustancialmente diferentes a lo largo de su historia, la identificación de estos modelos permite explorar el carácter no objetivo de la decisión de políticas públicas y su enraizamiento con intereses y relaciones de poder.

La cultura desde arriba: Difusionismo cultural (1984-1991)

En sus inicios, en el marco de la recuperación democrática y de un gobierno que consideró estratégico el desarrollo de la cultura para recomponer los lazos sociales que habían sido dañados durante la última dictadura cívico-militar, el programa logró cierta centralidad entre las políticas culturales de la ciudad. Más allá de la incertidumbre que imponía la transición democrática, los conflictos con una burocracia no acostumbrada a lidiar con este tipo de programas, y la creciente premura económica, el PCB logró pasar de seis centros culturales (CC) en 1984 a 22 en 1990, aumentar el número de asistentes y sobrevivir al primer cambio de gobierno nacional.

El **modelo 1 (1984-1991)** abarca el período completo del gobierno nacional radical y los primeros dos años del gobierno nacional peronista⁷. El paradigma de política cultural dominante fue la *Democratización*

(a partir del establecimiento del régimen de autonomía de la ciudad): Fernando De la Rúa (1996-1999); Enrique Olivera (1999-2000); Aníbal Ibarra (2000-2003 y 2003-2006); Jorge Telerman (2006-2007); Mauricio Macri (2007-2011 y 2011-2015).

6 En los primeros años las actividades culturales eran homogéneas en todos los CC, pero con el tiempo comenzaron a diferenciarse por barrio, en respuesta a las demandas de los/as vecinos/as.

7 Hasta el año 1996, la Ciudad de Buenos Aires no era autónoma. Era gobernada por un Intendente, elegido por el Presidente de la

cultural. Este paradigma concibe a la política cultural como un programa de distribución y popularización del arte, el conocimiento científico y las demás formas de "alta cultura" bajo la concepción de que el derecho a la cultura debe ser efectivamente respetado como uno de los derechos del hombre. Si bien García Canclini (1987) señala que su éxito fue más retórico que práctico, en los '80 en varios países latinoamericanos que sufrieron dictaduras la *Democratización Cultural* fue el paradigma que guió el diseño de las políticas culturales implementadas con el objetivo de aminorar la elitización de las prácticas culturales, reconstruir espacios y vínculos sociales, y deshacer formas cotidianas de autoritarismo en la sociedad.

Justamente este es el espíritu con el que, en 1984, fue creado el PCB. El programa retoma la hipótesis central del paradigma: para corregir las desigualdades en el acceso a los bienes simbólicos la clave es promover la difusión cultural. Sin embargo, se le reprocha que, al ocuparse principalmente de divulgar la "alta cultura", implica una definición elitista del patrimonio simbólico, una valoración unilateral por parte del Estado o los sectores hegemónicos y la imposición paternalista al resto de la población; y se le objeta que el distribucionismo cultural que desarrolla ataca los efectos de la desigualdad pero no cambia radicalmente las formas de producción y consumo de bienes simbólicos.

Los/as funcionarios/as y coordinadores/as del programa eran conscientes de las limitaciones que traía aparejada la preeminencia de este paradigma y consideraban que el desarrollo del PCB exigía incorporar aspectos de un paradigma que consideraban "superador": la *Democracia participativa*. Esta pre-

ensión se observa en evaluaciones internas, críticas desde la academia y reflexiones de los funcionarios y funcionarias, tanto bajo la dirección radical como la peronista: es hacia allí que las autoridades pretenden dirigirlo. En la propuesta teórica de García Canclini (1987) este paradigma surge justamente a partir de las críticas a la *Democratización Cultural*. Sus postulados básicos son la pluralidad y el desarrollo libre de cada cultura, y su contenido apunta más a la participación en el proceso que al consumo de productos ya terminados.

Sin embargo, los hechos demuestran que el paradigma de la democracia cultural fue siempre dominante: en última instancia el objetivo del programa era mejorar la distribución de la oferta y el acceso a la cultura (en singular) en los diferentes barrios porteños. Si bien desde lo discursivo el programa se planteó la cuestión de la participación de los "no especializados" en la generación del producto cultural y la valorización de bienes culturales no tradicionales, el debate sobre este tema no logró desequilibrar el clima hegemónico centrado en la cuestión de la distribución de la oferta y la participación entendida mayormente como presencia de público y asistencia a talleres. Es decir, la pretensión de superar la *Democratización Cultural* con la *Democratización Participativa* estuvo presente pero nunca logró concretarse.

Estos primeros siete años del PCB revelan una estructura particular de relaciones de poder para ese programa y en ese momento— que condicionó la forma y tamaño que tomó la relación entre Estado y cultura, la definición de cultura por parte del Estado, la relación entre el aparato burocrático y el sector creativo, la impronta del Estado, la organización de la sociedad civil y sus demandas; y que en el PCB se expresó en la hegemonía del paradigma de la *Democratización Cultural*. Justamente fue esta configuración la que

Nación con acuerdo del Senado y un Concejo Deliberante elegido por voto popular.

cambió y que, a partir de 1991, se cristalizó en la emergencia de un nuevo paradigma hegemónico y en la modificación de la impronta del programa.

El Estado como problema: Cultura neoliberal (1991-1996)

Los primeros años de la década del '90 resultaron un período de extrema precariedad para el programa. El achicamiento del Estado, la lógica del mercado y el vendaval de privatizaciones característico de los primeros años de la década del '90 en la Argentina se expresaron en el PCB con menos presupuestos, obstáculos para su funcionamiento (decreto de cierre, menos jerarquía institucional para el PCB), e invisibilización.

Ni la cultura ni el PCB fueron prioridades en este período. Esto da cuenta de una nueva configuración de la relación entre Estado y cultura, que, siguiendo la propuesta de clasificación de los paradigmas de las políticas culturales de García Canclini, puede ser ubicada bajo el paradigma denominado *Privatización neoconservadora*. Bajo la sospecha continua de su eliminación, atravesado por luchas gremiales y con escasa visibilidad social, a lo largo del **modelo 2 (1991-1996)**, el PCB apenas subsistió. Esta situación precaria se manifiesta también en la escasez de documentos e investigaciones académicas que analizan este período del programa.

En términos generales, el surgimiento de este paradigma está asociado al comienzo de la crisis económica internacional de los años '70. Para enfrentar la crisis, las corrientes neoconservadoras fomentaron la reorganización del modelo de acumulación, lo cual, entre otros aspectos, incluía la eliminación de áreas ineficientes del capital; la búsqueda de la recuperación de la tasa de ganancia mediante la concentración monopólica de la producción y su adaptación a los patrones de la economía financiera transnacional; la

reducción del personal y de los salarios en relación con el costo de vida; la cesión de espacios tradicionalmente administrado por el Estado a las empresas; y la restricción del gasto en servicios (García Canclini, 1987). En el terreno de la cultura propiamente dicho, las principales medidas giraron en torno a transferir la iniciativa cultural a las empresas privadas, disminuir los fondos públicos y, en consecuencia, las acciones estatales, y reducir la política cultural a la promoción de grandes espectáculos de interés masivo.

En América Latina durante los '90 esta concepción se convirtió en hegemónica hacia el interior de la intervención estatal en cultura. Según Wortman (1996), la reducción de los fondos, sumado a las exigencias eficientistas impuestas por la tecnocracia monetarista en todas las áreas, llevó al Estado a reducir las acciones “no rentables” y “aquellas que no se autofinancien”, como la política cultural. Estos cambios no se produjeron sin conflicto, ya que el reordenamiento se enfrentó con las demandas de los movimientos populares. La autora afirma que el éxito y los límites a la reorganización empresarial de la cultura dependieron en gran parte del grado de organización y de la capacidad de estos movimientos para sostener las conquistas.

En lo que respecta al PCB, la nueva corriente dominante puso en jaque al programa hasta llevarlo prácticamente a su cierre. Ya no se pensaba en cómo expandir al programa para aumentar la participación de los/as vecinos/as, sino que la preocupación de los/as coordinadores/as era mantener abiertos los CC. Fue un período de resistencia y autogestión: la precariedad y debilidad de la Secretaría de Cultura hizo que cada centro dependiera de la capacidad de sus propio/as

trabajadores/as para desarrollar estrategias de subsistencia⁸.

La primacía del paradigma neoconservador en la cultura y los años de lucha produjeron modificaciones sustanciales en el programa que condicionaron su desarrollo. La falta de presupuesto, la heterogeneidad entre los Centros Culturales, la débil identidad del programa, la disminución de actividades, la pérdida de vínculo con las/os vecinas/os, la falta de planificación, entre otras cuestiones, ponen de manifiesto la crítica situación en la que el PCB se encontraba en 1996, año en el que asumió un nuevo gobierno en la Ciudad de Buenos Aires.

En este panorama sombrío, la flamante autonomía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la llegada de mayores recursos generaron una tenue ilusión. Con estas modificaciones vino aparejada también una revalorización de la cultura, en sí misma y como recurso estratégico de comunicación política, y cierta reflexión sobre rol del Estado en general y su relación con la cultura en particular. En conjunto, estas transformaciones y reposicionamientos reconfiguraron la impronta de las políticas culturales en la ciudad; entre ellas la del PCB.

Resurgimiento e institucionalización en el marco de una democratización restringida (1996-2006)

8 El período 1992-1994 fue el de mayor hegemonía de los postulados neoliberales. Entre otras medidas que dificultaron su desenvolvimiento (como la cancelación de actividades, suspensión de talleres, disminución del presupuesto, etcétera) en 1992 se sancionó el decreto que dictaminó el cierre del programa. No obstante, aún con el decreto de cierre, los CC se mantuvieron abiertos y realizaron actividades a modo de protesta y manifestaciones; y lograron revertir la medida.

Una serie de factores⁹ contribuyeron a que, hacia fines de 1996, las políticas culturales volvieran a adquirir un lugar relevante en la Ciudad, ahora autónoma, de Buenos Aires. La segunda mitad de la década del '90 inauguró un período en el que *marketing*, el diseño y la comunicación se convirtieron en protagonistas de la política. Por esto y por su anclaje territorial, el PCB comenzó a ser visibilizado y fortalecido: se reabrieron e inauguraron CC (llegaron a ser 38), se incorporó personal y se produjeron modificaciones administrativas relevantes.

En el marco de la clasificación de paradigmas de políticas culturales propuesto, este **modelo 3 (1996-2006)** –que abarcó tres períodos de gobiernos de partidos políticos diferentes (UCR y Frepaso) pero políticamente cercanos– podría ser ubicado nuevamente dentro del paradigma denominado *Democratización Cultural*. Sin embargo, a diferencia de aquella de la década del '80, se trató de una democratización *restringida* en tanto el programa se orientó particularmente a un grupo poblacional específico: los jóvenes de las clases medias empobrecidas (País Andrade, 2011)¹⁰.

9 Entre otros, la reforma a la Constitución Nacional de 1994 y la consecuente autonomía del gobierno local, la dotación de jerarquía constitucional a Pactos Internacionales que afirman la obligación del Estado de asegurar el acceso y la participación de todos los ciudadanos en la esfera cultural, y la consolidación de un nuevo consenso internacional que subrayaba la potencialidad económica y política de la cultura.

10 Producto de la crisis de 2001 y de sus consecuencias sociales, económicas y culturales, el PCB fue aprovechado especialmente por sectores jóvenes de la clase media empobrecida. En este sentido, no se trató de una democratización universal o "policlasista", como se pre-

Con la re-consolidación del paradigma democratizador (y su concepción de la política cultural como un programa de distribución y popularización del arte, el conocimiento científico y las demás formas de “alta cultura”) en estos años resurgieron las críticas que acusaban al PCB de partir de una definición elitista del patrimonio, una valoración unilateral y una imposición paternalista sobre la población, y de atacar los efectos de la desigualdad pero no cambiar radicalmente las formas de producción y consumo de los bienes simbólicos. Sin embargo, no todo el período fue igual y pueden establecerse diferentes intensidades. Mientras que en los primeros años el paradigma de la Democratización Cultural se explayó más típicamente, luego de la crisis de 2001 comenzaron a tomar fuerza algunas pretensiones más “basistas”, enfocadas en promover la participación y en visibilizar prácticas culturales diferentes a las tradicionales.

Más allá de las críticas sobre el contenido, se reconoce que en estos años el Estado le otorgó a la cultura un lugar de relativo privilegio dentro de las políticas públicas y revitalizó el PCB: se trató de un período de crecimiento para el programa, que alcanzó el número máximo de CC en su historia; logró buenos resultados en términos de cantidad de asistentes; y se posicionó y fortaleció su institucionalidad. La creciente importancia del programa llegó a su punto máximo cuando en 2004 fue “ascendido” a Unidad de Proyectos Especiales (en adelante, UPE), ganando en recursos y en autonomía¹¹. Todo esto amparado en un Estado que entendía a

la cultura como un derecho, pero también como un recurso, lo cual se expresaba en el sostenimiento de un delicado equilibrio entre el desarrollo de programas territoriales, como el PCB, y de grandes festivales y megaeventos.

Sin embargo, a partir de 2006, la balanza comenzó a inclinarse hacia uno de los lados —aquel que prioriza la cultura como espectáculos y los grandes festivales— y el equilibrio entre participación y asistencia, entre programa territorial y eventos masivos, entre derecho y recurso, empezó a perderse. Esta inclinación intencionada, que responde a una definición de cultura (menos territorial, menos participativa) y a una concepción de cómo y cuánto debe actuar el Estado (con menor intensidad), anticipó la emergencia de un nuevo paradigma de políticas culturales y un nuevo modelo de PCB.

Neoconservadurismo atenuado: Organización, gestión, y la cultura? (2007-2014)

Finalmente, en los últimos años, la relación entre Estado y cultura tomó una nueva dinámica e inauguró el **modelo 4 (2007- 2014)** de PCB, que comenzó a esbozarse con la disolución de la UPE (2004), pero que se consolidó en los años subsiguientes y se coronó con la transformación del programa en una Gerencia Operativa (2011). En busca de una disposición más eficiente de los recursos, en este período se llevó adelante un fuerte proceso de reorganización del PCB que se consolidó y profundizó a partir de 2011. Como el énfasis estuvo puesto en ordenar aspectos administrativos, modificar el organigrama y repensar la ingeniería de los procesos burocráticos, esta reorganización no se tradujo en un aumento del número de CC, ni tampo-

tendía durante los '80, sino una acotada a un sector particular, que no era el más vulnerable de la población aunque sí estaba atravesando una situación crítica.

11 Sin embargo, esta decisión no fue sostenida por mucho tiempo y a los pocos años el

programa retrocedió a su posición jerárquica anterior.

co implicó grandes transformaciones de los contenidos del programa.

Nuevamente sobre la base de la propuesta de García Canclini, en este último modelo –que abarca los dos períodos de Mauricio Macri¹² como Jefe de Gobierno– puede observarse la hegemonía del paradigma de la *Privatización Neoconservadora*, aunque con una intensidad diferente a la alcanzada durante el modelo 2 de PCB (1992-1995) cuando llegó a evaluarse el cierre del programa. Mientras que en aquellos años la primacía del paradigma neoconservador fue absoluta, en este caso resulta moderada, menos intensa y cruda, ya que se conservan algunas de las características del paradigma *Democratización Cultural* que caracterizaron al modelo 1 (1984-1991) y al 3 (1996-2006)¹³. En cierta forma se podría hablar de un híbrido entre dos paradigmas; sin embargo, en tanto uno de ellos es la tendencia pujante y el que permite diferenciar un período de otro, resulta más explicativo hablar de una hegemonía neoconservadora atenuada que de una hibridación de paradigmas.

12 El mandato de Mauricio Macri en la Ciudad finalizó en diciembre de 2015; sin embargo, este trabajo de investigación abarcó hasta diciembre de 2014.

13 En tanto el PCB continúe siendo un programa de distribución y popularización del arte y la cultura, el paradigma la *Democratización cultural* continuará ejerciendo cierta influencia. Actualmente, la influencia de dicho paradigma es similar –aunque más suave– a la ejercida en el modelo 3 (1996-2006), y no tanto al modelo 1 (1984-1991), principalmente porque no se cuestiona la estrechez de la noción de cultura o de participación con la que se trabaja y no se pretende incorporar características del paradigma de la *Democratización participativa*.

La hegemonía de este paradigma se advierte en el papel creciente que ocupan la organización de festivales masivos y megaventos dentro del conjunto de políticas culturales, y en el énfasis en la reformulación de procesos y la búsqueda de productividad en el programa. El carácter atenuado se observa en que, a diferencia de la versión clásica de este mismo paradigma, no se pretende que el Estado deje de llevar adelante estas políticas culturales ni tampoco que deba delegarlas al sector privado.

Con el fin de garantizar un buen funcionamiento, el paradigma neoconservador típico propone desplazar la acción estatal a la producción y la apropiación privada, eliminar áreas ineficientes, reestructurar procesos de trabajo, restringir el gasto público, transferir a las empresas privadas la iniciativa y reducir las acciones “no rentables”, entre otros aspectos que permitirían alcanzar eficiencia y productividad. Como corolario en cultura la iniciativa resulta desplazada hacia las empresas privadas y el mercado y se disimula el accionar del Estado mediante la concentración de la política cultural en la promoción de grandes espectáculos de interés masivo (García Canclini, 1987).

Justamente la organización y promoción de grandes eventos masivos es una de las características sobresalientes de la actual política cultural, y uno de los aspectos que complica el desarrollo del PCB, ya que la priorización de aquel tipo de espectáculos como mínimo invisibiliza las políticas públicas territoriales que proponen otro tipo de relación con la cultura.

Asimismo, la actual gestión del PCB comparte con el paradigma neoconservador la tendencia a priorizar la búsqueda de eficiencia y productividad. Esto puede observarse ya en el diagnóstico inicial que realizaron las autoridades al hacerse cargo del programa en 2007 y en las principales medidas implementadas desde entonces: modificaciones presupuesta-

rias; cierre de talleres y reasignación de profesores; reestructuración de procesos de trabajo; modificación del organigrama, etcétera. Estas pretensiones se cristalizaron en el cambio de nombre del PCB (de “Programa” a “Gerencia Operativa”) y del principal funcionario responsable (de “Director” a “Gerente”). Sin embargo, como consecuencia de estas transformaciones aumentó la rigidez del programa y disminuyó su capacidad de interactuar con la sociedad civil, un aspecto vital para el PCB. La relativa autonomía que manejaba el PCB y los CC antes de las modificaciones burocráticas administrativas implementadas en este período le otorgaba al programa mayor flexibilidad y capacidad adaptativa frente a contextos, y pretensiones culturales y políticas cambiantes. Un programa cultural territorial rígido, sin capacidad de adaptación ni de percibir y estar alerta frente a las mutables demandas sociales, se burocratiza, se vacía. En cierto sentido, cuando un programa con las características del PCB prioriza el fortalecimiento de sus aspectos burocráticos, eleva a niveles infructuosos una tensión característica de la relación entre Estado y

cultura: aquella que se produce entre el aparato estatal con su rigidez, orden, homogeneidad y reglas formales— y la libertad creativa —con su necesidad de experimentación, imprevisibilidad, variedad—.

Es por eso que sería interesante que el PCB recupere su flexibilidad y capacidad de interactuar con la sociedad para posicionarse como una política cultural actual y coherente con los objetivos que manifiesta. En este sentido, el desafío para los próximos años consistiría principalmente en brindarle mayor libertad y flexibilidad al programa, y reconstruir su vínculo con el territorio. No obstante, y volviendo al núcleo central de este artículo, eso en definitiva depende de la decisión política de los responsables de las políticas culturales, lo cual se relaciona con una concepción de cultura y del papel que se le otorga al Estado para promoverla, y responde a una estructura de relaciones de poder.

A continuación, se presenta el Cuadro 1 sobre los modelos del Programa Cultural en Barrios respecto al paradigma cultural dominante en cada caso.

Cuadro 1:

Modelos del Programa Cultural en Barrios y paradigma cultural dominante

Modelo	Políticas culturales	Hitos en el PCB	Paradigma dominante
1 (1984-1991)	- Énfasis en la recuperación de los lazos sociales. - Reconstrucción del espacio público. - Preocupación por la descentralización y la distribución.	- Diseño e implementación. - Establecimiento de etapas de desarrollo. - Conflictos de organización interna. - Aumento constante del número de CC y talleres. - Pretensión de ampliar la participación.	Democratización cultural con pretensión de Democratización participativa
2 (1992-1995)	- Énfasis en la productividad y la eficiencia. - Discursos privatizadores. - Achicamiento del Estado.	- Problemas presupuestarios y conflictos gremiales. - Decreto de disolución del PCB. - Aumenta la heterogeneidad entre los Centros Culturales. - Se debilita la identidad del PCB. - Disminuyen las actividades. - Se pierde vínculo con el territorio.	Privatización neoconservadora
3 (1996-2006)	- Creación de primeros festivales y megaeventos. - Énfasis en la comunicación y el <i>marketing</i>. - Eje en la planificación. - Descentralización como meta de gestión.	- Fortalecimiento de la identidad del programa. - Estrategia de visibilización del PCB y los CC. - Reducción presupuestaria en 2001. - Creación de la UPE. - Número máximos de CC en la historia del PCB. - Públicos: Prevalencia de sectores medios empobrecidos.	Democratización cultural restringida

4 (2007-2014)	• Predominio de festivales y megaeventos. • Alta concentración de la oferta cultural. • Mayor énfasis en el consumo que en la producción cultural.	• Disolución de la UPE. • Transformación del programa en Gerencia Operativa. • Disminución del número de CC. • Resultados similares a 2001 (cantidad de público y cantidad de asistentes) • Priorización de reformas de organigramas y de procesos burocráticos administrativos.	Privatización neoconservadora atenuada
-----------------------------	--	--	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de García Canclini (1987).

La primacía de *lo político*

El PCB es un programa con más de 30 años de implementación continua en la Argentina, que fue dirigido por diez directores bajo diez intendentes o jefes de gobierno porteño diferentes, y en el marco de siete períodos de gobierno en la ciudad. El análisis de sus continuidades y discontinuidades a lo largo de las diferentes gestiones permite rastrear y comparar la forma de intervenir del Estado en la cultura desde 1983, y reconstruir cuatro modelos de PCB, es decir, cuatro tipos de política cultural para un mismo programa.

El argumento desarrollado a lo largo de este artículo sostiene que *lo político*, entendido como expresión de una estructura particular de relaciones de poder, es el elemento que permite explicar la existencia de estos diferentes modelos. O, en otras palabras, es la variación en la relación entre política y cultura, la definición de cultura, el grado de involucramiento del Estado, el nivel de priorización de las políticas culturales, lo que permite distinguir modelos a lo largo de un programa con implementación ininterrumpida y sin mayores redireccionamientos de sus objetivos y metas.

Mientras las formas institucionales y el esqueleto del PCB se sostuvieron, lo sustancial, *lo político* —que resulta de tener que elegir entre “alternativas en conflicto”, y que por ende no responde a un fundamento neutral y objetivo sino que se relaciona con la expresión de una estructura particular de relaciones de poder— es lo que fue variando. Y esta variación de las estructuras de poder se cristalizó en el cambio de paradigma dominante de política cultural en cada etapa.

Estos modelos son resultado de decisiones políticas que se relacionan con determinadas definiciones y se expresan en un diagnóstico y en cierta priorización de problemáticas, y que le otorgan al programa características sustancialmente diferentes a lo largo de su historia. Reconocer el momento ineludible y ontológicamente político de la decisión revela por un lado su carácter no neutral y su enraizamiento con ideas, intereses y relaciones de poder; y por el otro, exterioriza las limitaciones de los saberes técnicos y de la gestión a la hora de tomar decisiones.

Por las posibilidades académicas que ofrece para las Ciencias Sociales, en el futuro sería interesante continuar indagando la manera en

que el Estado interviene en la cultura a través del PCB; y de este modo seguir reflexionando sobre los procesos de toma de decisión política y los paradigmas de administración pública imperante. En cierta forma es una forma indirecta de seguir pensando y aprendiendo sobre nuestro Estado y nuestra Sociedad, y la dinámica que adopta la variable y compleja relación entre ellos.

Para concluir este artículo, una breve reflexión sobre el futuro próximo del PCB. En el camino emprendido por la última gestión, de reordenamiento del organigrama, establecimiento de roles claros, y reasignación de actividades y recursos humanos, el programa perdió autonomía y flexibilidad. Si bien esta consecuencia parecería secundaria, no resulta así cuando se profundiza el análisis. Su estructura flexible le otorgaba al PCB una alta capacidad para adaptarse a diferentes concepciones y definiciones de la cultura. Además esta flexibilidad y dinámica le resultó muy apropiada para perseguir sus fines, puesto que se trata de una política cultural territorial que debe ser capaz, al menos en teoría, de percibir, mutar y adaptarse para responder a las demandas y necesidades culturales de la población. Sin embargo justamente es esa flexibilidad la que sufrió restricciones en los últimos años: buscando orden, organización y eficiencia se fortaleció el centro del Programa (la Gerencia) en detrimento de la autonomía de los CC.

En este sentido, resulta incierto imaginar el futuro del PCB. Si bien el programa no está en peligro de cierre, sí se perciben cambios que dificultan su desarrollo. Con menos CC, un número de actividades y asistentes que no crece contundentemente (hasta se podría señalar cierto estancamiento), una burocracia fortalecida, con menos instrumentos para escuchar y menos capacidad de actuar y transformarse junto con el territorio, ¿cómo pretende implementarse la principal política cultural descentralizadora y territorial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires? La cultura es

inquietante e incontenible, y su vínculo con el Estado es siempre complejo, tenso e incluso disruptivo. Eso no exime al Estado de intentar construir una relación con la cultura que le permita por un lado cumplir con su deber, en tanto la cultura es un derecho que debe ser garantizado; y por el otro, fomentar, encuadrar, acompañar la construcción simbólica de la sociedad.

La cultura, lo político, el Estado el terreno que surge a partir de esta mezcla es fangoso, y resulta difícil de transitar, más aún si se lo atraviesa aplicando recetas conocidas o apropiadas para otros ámbitos, con otras lógicas. Su especificidad exige aprender a recorrerlo en su trama, que resulta caótica desde una mirada miope de la administración pública, pero que se vuelve transitable desde una visión más amplia y respetuosa de sus particularidades.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- García Canclini, N. (1987). *Políticas culturales en América Latina*. México: Editorial Grijalbo.
- Gravano, A. (1989). *La cultura en los barrios*. Buenos Aires: Centro editor de América Latina.
- Grimson, A. (2011). *Los límites de la cultura: críticas de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Haurie, V. (1991). *El oficio de una pasión, Programa Cultural en Barrios*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. Y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES/G.E. CLACSO. Volumen 4, 1981, Buenos Aires.
- País Andrade, M. A. (2011). *Cultura, juventud, identidad, una mirada socioantropológica del Programa Cultural en Barrios*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora, Colección Tesis.

- Rabossi, F. (1998). La cultura entre el estado, la tradición y la protesta algunas consideraciones respecto a un programa cultural urbano. *Cuadernos de Antropología Social*, 10. Buenos Aires.
- Rubinich, L. (1992). *Bajar la cultura al pueblo, tomar la cultura del pueblo: Dos nociones de la acción cultural*. Buenos Aires: Fundación del Sur/Gecuso.
- Schmucler, H. (1988). *Innovación de la política cultural en la Argentina*. En Calderón, F. y Dos Santos, M. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina* (pp. 125-213). Buenos Aires: CLACSO Biblioteca de Ciencias Sociales.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp.). *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.
- Winocur, R. (1993). Políticas culturales y participación popular en Argentina: la experiencia del Programa Cultural en Barrios (1984-1989). *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 2, Núm. 3. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Winocur, R. (1996). *De las políticas a los barrios: programas culturales y participación popular*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Wortman, A. (1996). Repensando las políticas culturales de la transición. *Sociedad*. Núm. 9, Buenos Aires.

Políticas de democratización en las escuelas argentinas. *Su dimensión institucional* (2006-2015)

*Democratization policies in Argentine schools.
Its institutional dimension*
(2006-2015)

Por **María Beatriz Greco***

Fecha de Recepción: 29 de enero de 2017.

Fecha de Aceptación: 12 de marzo de 2017.

RESUMEN

El presente artículo analiza el despliegue de las políticas de democratización en las escuelas argentinas entre 2006 y 2015 al configurar como objeto de trabajo a la convivencia escolar en articulación con los procesos de enseñanza y de aprendizaje desde una perspectiva institucional. A partir de la Ley Nacional de Educación Número 26.206 se generaron, en el sistema educativo argentino, un conjunto de políticas, programas, iniciativas y construcciones de normas y prácticas tendientes a democratizar los vínculos al interior de las instituciones, en la enseñanza, en los aprendizajes, los modos de convivir, en el ejercicio de la autoridad y en la resolución de conflictos

propios de la vida escolar. El trabajo se propone reconocer las condiciones institucionales que fueron generadas en este período, en el marco de diversos programas centrales del Ministerio de Educación Nacional hasta 2015 y aquellas que son requeridas en la actualidad para sostener un proceso democratizador ante la desarticulación de estas políticas.

Palabras clave: *Políticas de Democratización, Convivencia Escolar, Dimensión Institucional.*

ABSTRACT

This article analyzes the deployment of democratization policies in Argentinean schools between 2006 and 2016 when setting as an object

* Doctora en Filosofía y Ciencias Sociales por la Universidad Paris VIII y por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: beagreco@gmail.com

of work the school coexistence in articulation with the teaching and learning processes from an institutional perspective. Beginning with the National Education Law Number 26,206, a set of policies were set in the Argentinean educational system, along with programs, initiatives and constructions of norms and practices tending to democratize the links within the institutions, the education, the teachings, the ways of coexisting, the exercise of authority and in the resolution of conflicts proper of school life. The paper proposes to recognize the institutional conditions that were generated in this period, within the framework of various central programs of the Ministry of National Education until 2015 and those that are currently required to sustain a democratizing process against the disarticulation of these policies.

Keywords: *Democratization Policies, School Coexistence, Institutional Dimension.*

Introducción

A partir de la Ley Nacional de Educación Núm. 26.206 se generaron, en el sistema educativo argentino, un conjunto de políticas, programas, iniciativas y construcciones de normas y prácticas tendientes a democratizar los vínculos al interior de las instituciones, en la enseñanza, en los aprendizajes, los modos de convivir, en el ejercicio de la autoridad y en la resolución de conflictos propios de la vida escolar. Esta perspectiva amplía la concepción de una democratización generadora de condiciones de igualdad para todas las escuelas y estudiantes del país, en un sistema que se ha fragmentado progresivamente en forma creciente. Pone el acento en la trama institucional de cada escuela, la que se teje en los modos de relacionarse entre pares, en las relaciones pedagógicas, en los gestos habilitantes de docentes y directivos hacia los/as estudiantes.

El despliegue de las políticas de democratización en las escuelas en este período da

cuenta de un requerimiento contemporáneo fundamental del sistema educativo en su conjunto: visibilizar, hacer lugar y configurar como objeto de trabajo a la convivencia escolar en articulación con los procesos de enseñanza y de aprendizaje desde una perspectiva institucional. Ello implica conmovir la lógica disciplinar e individualizadora, propia del dispositivo escolar moderno, sustentado en relaciones pedagógicas jerárquicas, garantizadas por una transmisión vertical del conocimiento, de tipo enciclopedista, en vínculos de mando y obediencia como aspecto central de un orden disciplinar institucional. La escuela moderna como dispositivo de homogeneización, eficaz en la configuración identitaria unificada que demandaron los proyectos políticos de la modernidad, no previó la construcción de una convivencia democrática como parte de su propuesta educativa por parte de los sujetos que habitan las instituciones.

Las transformaciones sociales, políticas, económicas e institucionales de las últimas décadas produjeron nuevos modos de configurar los espacios educativos, atentos a los sujetos y su requerimientos así como a los rasgos propios de la infancia y de la adolescencia, e hicieron visible el requerimiento ineludible de una construcción de la convivencia institucional (en sus tiempos, espacios, roles y tareas) así como de nuevos modos de ejercicio de la autoridad pedagógica en un sentido democratizador. Tanto la convivencia escolar como el ejercicio de autoridad y la participación, sobretudo estudiantil, no fueron considerados como dimensiones a ser desplegadas y fortalecidas por la escuela en sí misma como institución educadora. Estos no formaron parte del mandato fundacional escolar.

Si bien los antecedentes normativos que establecen el requerimiento de constituir sistemas de convivencia escolar, como la Ley 223 sancionada en 1999 en la Ciudad de Buenos Aires y la Resolución 1593 del año 2002 en la Provincia de Buenos Aires son anteriores a

la Ley Nacional de Educación sancionada en 2006, es ésta la que promueve la responsabilidad del Estado en la creación de condiciones institucionales de democratización. En tanto la Ley de Educación Nacional (en adelante, LEN) conceptualiza a la educación como bien público y como derecho social así como la centralidad del Estado en la garantía de este derecho, toma clara distancia de la formulación de la educación como un derecho personal y con el rol de la familia como agente natural y primario de la educación tal como lo establecía la Ley Federal de Educación de 1993. Esta diferencia sustancial vuelve la mirada tanto hacia el sistema educativo en su tarea de construir criterios comunes de institucionalidad y organización que tiendan a la igualdad y a la no fragmentación, como hacia cada una de las escuelas responsables de transformarse en la transmisión de un modo de ser con otros democrático y plural.

De este modo, una dimensión ineludible, a la hora de pensar el trabajo educativo de democratización, en el marco del sistema que lo lleva adelante, es la institucional. Hacerla visible, materializarla, fue uno de los propósitos de ese conjunto de políticas destinadas a conmovir las formas autoritarias del estar-juntos en las escuelas. Entre otras cuestiones, la organización del cotidiano escolar, la intervención *en* el mismo, desde sus prácticas y *sobre* él, mediante regulaciones y normativas, se volvió así un objeto de trabajo a construir y reformular constantemente, de modo de habilitar espacios y tiempos para que directivos, docentes, supervisores reconfiguren sus propios posicionamientos.

La perspectiva democrática educativa generó, a partir del 2006, un encuadre de trabajo definido para quienes despliegan el oficio de enseñar, orientar o dirigir las escuelas, en vínculo con las nuevas generaciones. La LEN estableció a la educación como derecho, articulada con La Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Ley

Núm. 26.061 que dispone que todo niño, niña o adolescente es un sujeto de derecho y que el Estado debe generar políticas públicas y un sistema integral de derechos que garantice el que sean considerados como tales: sujetos a ser reconocidos, considerada su opinión y su palabra, a ser respetados en su desarrollo vital, a contar con ámbitos familiares, sociales y culturales atentos a materializar esos derechos. Asimismo, generó una Ley de Educación Sexual Integral que promueve el reconocimiento de los/as otros/as, desde una mirada igualitaria y en una perspectiva de género.

La democratización de y en la escuela implicó, a través de estas políticas, mucho más que la presencia física de cada vez mayor número de estudiantes en todos los niveles y modalidades, sobretudo en el secundario a partir de la obligatoriedad que la misma LEN dispone. Requirió y requiere aún de procesos de transformación de las instituciones, de sus condiciones estructurantes, materiales y simbólicas, sus espacios y tiempos para el diálogo, de la reformulación del lugar del adulto responsable, mediante la escucha, la circulación de la palabra y la resolución de conflictos, así como enfoques de enseñanza habilitantes de una construcción del conocimiento como apropiación participativa de una cultura.

Desde el año 2014, la Ley de Promoción de la Convivencia y Abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas, Núm. 26.892 estableció las bases para la promoción, intervención institucional, la investigación y la recopilación de experiencias sobre la convivencia, así como también sobre el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional. Su reglamentación, efectuada por el Consejo Federal de Educación a través de la Resolución CFE 226/14, dispuso la creación de sistemas de convivencia en los niveles inicial y primario (Res. CFE 239, Anexo I), así como la regulación de las modalidades de intervención de

los Equipos de Orientación Escolar con un sentido institucional (Anexo II). En la escuela secundaria, la creación de acuerdos de convivencia y su expresión en la cotidianeidad escolar se fue desplegando desde años anteriores, fundamentalmente a partir de la Resolución CFE 93/09, a través de sus orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria.

Habitar una ley. Entre las normativas y la transformación de las prácticas

La distancia que se abre entre lo que la ley enuncia y lo que las prácticas encarnan aparece a menudo, a la hora de pensar transformaciones, como brecha insalvable. Las mediaciones necesarias a generar entre la letra de la ley y las culturas institucionales, los enunciados de principios y las prácticas docentes, así como el accionar cotidiano de docentes, directivos y supervisores, no se advierten como trabajo por hacer, o bien, permanecen en el registro de requerimientos burocráticos que corren el riesgo de no transformar lo que se pretende.

En ocasión de un análisis de prácticas relativas a la instalación de los sistemas de convivencia (Ley 223/99) en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, decíamos en un artículo anterior:

La experiencia en diversas escuelas hace evidente que la ley como oportunidad puede ser encarnada de las más diversas maneras. La casa nueva también puede ser habitada con viejas formas de relacionarse. ¿Qué supone habitar una ley?, ¿Qué movimientos previos deberían producirse? ¿Cómo crear condiciones institucionales fértiles para que la ley pueda ser habitada con nuevas formas de convivencia, más justas y respetuosas del otro? (Greco, 2004: 66).

Diferentes investigaciones y experiencias en transformaciones institucionales sobre la convivencia, llevadas a cabo en los últimos años, muestran que esas condiciones requieren un trabajo sostenido y sistemático entre equipos

directivos y docentes a partir de políticas jurisdiccionales y nacionales que lo impulse. Por un lado, en los análisis de experiencias aparece con énfasis la necesidad de reconocimiento del trabajo docente como trabajo colectivo en torno a la democratización de las relaciones pedagógicas (Vázquez, 2012: 195-234) y la reconfiguración del ejercicio de la autoridad sin pérdida de la asimetría que la constituye (Greco, 2012, 2015); por otro lado, las nuevas prácticas demandan enmarcarse en nuevos formatos escolares que alojen las particularidades del alumnado en el diseño de diversas trayectorias escolares (Maddoni, 2014). Así, los avances normativos que generan un pasaje del paradigma disciplinario a la convivencia escolar, requieren mucho más que voluntades individuales de los/as docentes para dialogar y habilitar la participación ante la emergencia de conflictos puntuales de la vida escolar. Demandan marcos políticos e institucionales en la construcción de una cotidianeidad de las escuelas donde sea posible interpelar las formas de enseñanza y de acompañamiento por parte de los/as docentes así como multiplicar espacios para aprender en forma participativa, hacerse escuchar, plantear sus propios puntos de vista, por parte de los/as estudiantes.

Entre 2006 y 2015, se crearon diferentes programas centrales pertenecientes al Ministerio de Educación Nacional, hoy desarticulados, que transformaron en acciones en las escuelas lo que las leyes, resoluciones y normativas postulan: Observatorio de Violencia en las Escuelas, Programa de Educación Sexual Integral, Programa Nacional de Fortalecimiento y Desarrollo Profesional para equipos de orientación escolar, Mediación Escolar, Derechos de niños, niñas y adolescentes, Programa Convivencia, Área de Inclusión Democrática en las escuelas, Parlamentos Juveniles. En ellos, se trabajó en la elaboración de propuestas, dispositivos de formación y materiales de modo de ofrecer a los equipos docentes y directivos herramientas para formar democráticamente,

interrumpir modos de vincularse mediante la violencia, la discriminación, el no reconocimiento; se favoreció así la toma de decisiones y el trabajo en la organización de espacios de participación, convivencia, elaboración de regulaciones institucionales para generar trayectorias diversas, proyectos tendientes a hacer del respeto por el otro y por la palabra que circula parte de la vida escolar, entre otras cuestiones. La tarea iniciada aún sigue vigente y pendiente de modo que el derecho a la educación se vuelva efectivo y que la educación se constituya en la vía regia de construcción ciudadana democrática. Sin transformación de las prácticas de enseñanza en términos de democratización de los espacios escolares y sus vínculos, las normativas permanecen como letra muerta, ajenas a las realidades cotidianas.

Figuras de autoridad para una transformación institucional

El análisis de la educación contemporánea, sus espacios, tiempos y procesos, plantean con frecuencia la pregunta por la situación actual de la autoridad pedagógica, su ejercicio, legitimidad y posibilidad contemporánea en el trabajo de transmisión, en las relaciones intergeneracionales, entre estudiantes y docentes. Los diversos análisis filosóficos, políticos, sociológicos, psicológicos y pedagógicos reconocen una crisis de autoridad que forma parte de un cambio de época cuyo rasgo es una fuerte transformación institucional, social, subjetiva que redefine los procesos de subjetivación, sus condiciones y contextos de producción. Desde las políticas de democratización de las escuelas el desafío es el de avanzar más allá de una declaración de la crisis de autoridad, requiere reinscribir a la autoridad pedagógica en un marco institucional democrático capaz de reconocer una historia en común, generar un presente en transformación así como la construcción de un tejido común de experiencias y proyectos que habiliten lo por-venir.

Es en este sentido que el trabajo en torno a la posición de autoridad pedagógica se vuelve indispensable, puesto que plantea un desafío conceptual y propio de las prácticas educativas, a partir de las preguntas: ¿es posible educar sin autoridad? ¿Qué otros modos de autoridad que interrumpen la lógica disciplinar ya impracticable?

Los estudios e investigaciones acerca de la autoridad en educación dan cuenta, fundamentalmente, de la preocupación por lo que se denomina su crisis. Sea en forma directa o indirecta, teniendo como eje la cuestión de la autoridad o bien tomándola como uno de los conceptos que intervienen en las reflexiones sobre educación, la autoridad parece ser casi exclusivamente analizada y estudiada como un valor en decadencia, una pérdida irremediable o un lugar vacío que pone en riesgo la posibilidad misma de educar. La constatación de que la autoridad del educador ya no se ve legitimada y sostenida desde el mismo proyecto político-social que en otros tiempos históricos (Lewkowicz, 2004; Birgin, 2006; Frigerio, 2002), no necesariamente se transforma, para quienes investigan en ámbitos educativos contemporáneos, en apertura de interrogantes acerca de las significaciones que entraña la autoridad y sobre las posibilidades de pensarla de otro modo, al igual que su ejercicio.

Perspectivas pedagógicas y sociológicas diversas señalan el “deterioro de la autoridad” (Soto de Silva, 2006), su debilitamiento o declinación (Osorio, 2006), su ausencia (Noel, 2008) o ponen énfasis en tematizar la violencia y los conflictos en la escuela (Miguel, 2008; Osorio, 2006, entre otros). Su fundamental interés reside en profundizar un fenómeno que toca la experiencia educativa misma en tiempos actuales. Otras perspectivas provenientes del entrecruzamiento interdisciplinario entre filosofía, política, psicoanálisis, psicología y pedagogía, a través de la apertura que posibilita el pensamiento filosófico, comienzan a explorar y a indagar nuevas o ya

existentes y renovadas significaciones en torno a la autoridad y su ejercicio que permiten vislumbrar otro modo de pensarla ya no ceñido al concepto de "mando y obediencia" o "dominio y resistencia" o como un lugar en decadencia por no poder ejercer ese dominio. De este modo, en estas líneas de investigación, no se trata de constatar su deterioro y proponer una "vuelta de la autoridad", o de describir las fallas contemporáneas o de abandonar los intentos de reformularla, sino de generar experiencias de investigación que colaboren a configurar nuevas "ficciones" de la autoridad, otras formas y "escenas" de autorización o figuras diversas –encarnadas en uno o en varios– que le hagan lugar a un ejercicio posible de construcción de espacios de "lo común" en educación (Cornu, 2008).

En estas perspectivas se distingue asimismo el concepto de autoridad del concepto de poder (Arendt, 2003; Foucault, 2001a, 2001b; Rancière, 2003) como un modo de encontrar la especificidad del primero, sus condiciones de posibilidad en el ámbito educativo y los vínculos que enlazan autoridad y poder sin indiferenciarlos. Si el ejercicio de autoridad no es solamente la posibilidad de "actuar en común" (Arendt, 2005) ni juegos de relaciones de poder o la relación de inteligencia a inteligencia (atontamiento) entre alumno y maestro (Rancière, 2003), es porque en su lugar se asume un "trabajo de configuración" específico de espacios y relaciones igualitarias. Lugar y trabajo desde una posición de autoridad no intercambiable con otras posiciones, garante del crecimiento de otros (Arendt, 2003; Cornu, 2002) y de la protección de lo frágil de los asuntos humanos (Arendt, 2005, 2003; Cornu, 2002), una potencia de origen que "da nacimiento al alumno en el niño" (Douailler, 2002) o que vincula la voluntad del maestro con la del alumno en torno a una "cosa en común" (Rancière, 2003).

Así como estas perspectivas separan y reúnen de otro modo autoridad y poder, también

operan una nueva vinculación entre autoridad y transmisión (Frigerio y Diker, 2004; Hasoun, 1996; Greco, 2015) considerando a ésta como un espacio de libertad en diálogo con lo que fue, un modo de inscripción en una filiación y una historia compartida que crea lazo, transferencia que da lugar y humaniza, se hace cargo de la "deuda de vida" (Kammerer, 2000) que las generaciones más antiguas contraen con las nuevas, que es "deuda debida" (Frigerio, 2004), al mismo tiempo. Es en este sentido que el ejercicio de autoridad en educación se vincula con la posibilidad y la responsabilidad de configurar escenas educativas, espacios de visibilidad donde todos se vean posibilitados de relacionarse con saberes y conocimientos, de desplegar pensamiento y palabras igualitarias. Trabajo político del ejercicio de autoridad que da apariencia en el espacio público (Arendt, 2005), en "lo común" (Cornu, 2008) a quienes no son convocados a tenerla, que alienta a escuchar y hacer escuchar voces consideradas habitualmente como ruido y da parte a quienes son considerados sin-parte (Rancière, 1996, 2003, 2007).

Así, estas perspectivas hacen posible pensar un ejercicio de autoridad que opere otra división de lo sensible, reconfiguración de posiciones, lugares asignados, capacidades que se hacen acto a partir del principio de igualdad de las inteligencias (Rancière, 2000, 2003). El trabajo político de la autoridad en educación, desde estas perspectivas, será así de verificación de la igualdad mediante la creación de escenas específicas, incluso allí donde parecen no existir las condiciones adecuadas y los destinos se suponen inamovibles y fijos. Trabajo de actualización de capacidades, de desidentificación y desnaturalización de destinos fijos.

Autoridad, transmisión y relación pedagógica donde se despliega este tipo de ejercicio de autoridad, son así definidas como relaciones "entre" y no como el lugar de Uno, esencializado y cerrado sobre sí mismo. De tal modo, se propone concebir las trayectorias

educativas/formativas como el espacio institucional donde ejercer, acompañar, sostener el recorrido de un alumno. La trayectoria como recorrido, como camino en construcción permanente, va mucho más allá de la idea de algo que se modeliza, que se puede anticipar en su totalidad o que se lleva a cabo mecánicamente respondiendo sólo a algunas pautas o regulaciones organizacionales. No es un protocolo que se sigue, se define como un *itinerario en situación* donde las identidades se reconfiguran promoviendo movimientos emancipatorios (Nicastro y Greco, 2009).

Como se advierte, los posicionamientos teóricos a la hora de concebir y de traducir en acciones el ejercicio de autoridad, resulta fundamental de cara a la transformación institucional. Aquellas posiciones teóricas y prácticas que omiten una interrogación acerca de los diversos sentidos de la autoridad y se limitan a subrayar su “crisis”, “decadencia” o “pérdida”, contribuyen a reforzar sus significados más verticalistas, menos democráticos y ajenos al reconocimiento de los sujetos. Reclaman la obediencia como único modo de subjetivación y de construcción de lazo social. Por otro lado, el desconocimiento de la pluralización y democratización de la autoridad conlleva a menudo a posicionamientos de desresponsabilización, abandono del lugar de adulto y una instalación de relaciones de simetría con las nuevas generaciones que las inhabilitan.

Es posible concebir una tercera posibilidad –teórica y práctica– que se aleja de la demanda acrítica de un “retorno a la autoridad” así como de su opuesto: la celebración de su supuesta desaparición. Se trata de propiciar el reconocimiento de las condiciones institucionales actuales que hacen posible un modo democrático de ejercicio de autoridad en educación. De ese modo, se configura una autoridad habilitante, diferenciada del ejercicio de un poder jerárquico, propio de la dominación y el sujetamiento. Autoridad se vincula

con emancipación e igualdad, diferenciación y subjetivación, reconocimiento y confianza.

Resulta de particular interés subrayar las concepciones de autoridad en juego en los programas, proyectos, experiencias e iniciativas que formaron parte de las políticas de democratización en este período. Lejos de ser una dimensión irrelevante o que no requiere interrogación, aparece como un punto nodal que requiere un trabajo sostenido con quienes promueven transformaciones institucionales. La pretensión de transformar la escuela desde la reiteración de un posicionamiento autoritario al que se dice desterrar, no hace más que reforzar prácticas existentes e inhabilitar las propias transformaciones. Un ejercicio de autoridad, que no visibilice y focalice en los procesos de subjetivación que pone en marcha, corre el riesgo de propiciar nuevas formas de sometimiento o de no generar cambio alguno. En este sentido, el análisis de algunas experiencias claramente transformadoras, participativas y democráticas llevadas adelante (Vázquez, 2012; Maddoni, 2014) ponen de relieve que las políticas de democratización son, a su vez, políticas de subjetivación enmarcadas en la construcción de institucionalidades y culturas escolares abiertas, plurales, complejas que incluyen:

- La reconceptualización de las relaciones pedagógicas en términos de relaciones asimétricas e igualitarias, a la vez.
- Una profunda articulación entre los modos de enseñar, aprender y convivir en la escuela evitando disociar enseñanza-aprendizaje y convivencia.
- El trabajo docente en torno a enfoques de enseñanza en forma de experiencia, que promuevan modos de apropiación, construcción del conocimiento y aprendizajes participativos (Baquero, 2002).
- El trabajo docente en torno a un ejercicio habilitante de la autoridad pedagógica basada en el reconocimiento y la capacidad de gen-

erar condiciones para que todos/as puedan aprender y vivir con otros/as (Greco, 2015, 2012).

- Los nuevos formatos escolares que generan prácticas democratizadoras, atentos a trayectorias diversificadas y comunes (Maddoni, 2014).
- El trabajo institucional en la generación de espacios y tiempos para hacer de la convivencia escolar un objeto de trabajo: consejos de aula, consejos de convivencia, parlamentos juveniles, centros de estudiantes, espacios de debate, artísticos, etc. enlazados con propuestas curriculares y pedagógicas (Campeño, 2010).

Líneas y ejes de trabajo estratégicos hacia una convivencia escolar y participación democráticas

En el marco de las políticas de democratización de las escuelas, entre 2006 y 2015, como parte de la tarea de los Programas nacionales mencionados, se avanzó a nivel nacional en un proceso de trabajo con los siguientes objetivos¹:

- Desarrollar una política nacional que promueva la convivencia y la participación democrática en ámbitos educativos transversal a todos los niveles y modalidades del sistema.
- Garantizar que en todas las jurisdicciones del país se promuevan y cumplimenten las resoluciones aprobadas por Consejo Federal que ordenan y regulan los sistemas de convivencia escolares en todos los niveles y modalidades (93/09, 239/14 anexos I y II).
- Construir federalmente acuerdos para la intervención institucional desde los equipos de orientación escolar que promuevan for-

mas democráticas de organización educativa y trabajo pedagógico articulando el trabajo entre equipos de orientación, supervisores, directivos y docentes.

- Favorecer la construcción progresiva de una autoridad pedagógica habilitante de procesos en otros tanto de quienes la ejercen en el sistema como de la propia escuela.
- Fortalecer redes y recrear lazos entre actores, instituciones educativas y de salud, acción social, justicia, así como otras organizaciones sociales, constitutivas de un entramado que sostenga modos de enseñar y aprender plurales y democráticos.
- Promover la corresponsabilidad escuela-familias ante el cuidado de niños, niñas y jóvenes, la construcción de la autoridad pedagógica y el resguardo de sus trayectorias escolares.
- El objeto de trabajo "convivencia y participación" configurado en los diferentes espacios generados: encuentros nacionales de referentes y jurisdiccionales con actores institucionales diversos, capacitaciones presenciales y virtuales, asesoramientos, asistencias técnicas, etcétera, fue fruto de un trabajo conjunto entre el ministerio nacional y los ministerios provinciales. Entre los principales ejes específicos que articularon la tarea, podrían mencionarse:

- a. *El acompañamiento en la conformación de órganos de participación y convivencia (en funcionamiento o en vías de creación e implementación) en relación con las normativas vigentes.* Por ejemplo, a través del fortalecimiento de consejos de convivencia, de aula, elaboración de reglamentos, espacios de tutorías, conformación de círculos de directivos, fortalecimiento de equipos de apoyo y orientación, etcétera.
- b. *La revisión y reformulación de relaciones pedagógicas, del ejercicio de autoridad y del lugar del adulto como construcción del colectivo docente.* Acciones desarrolladas en jornadas de discusión, mediante

1 Retomados de diversos documentos elaborados por dichos Programas desde su creación hasta 2015.

análisis de casos, ateneos, seminarios, etc. donde se generó el debate acerca de la centralidad de las relaciones pedagógicas, la construcción de autoridad y del lugar del adulto en la habilitación de espacios de participación y aprendizaje. Asimismo, se avanzó en el fortalecimiento de los proyectos de orientación y tutorías para la escuela secundaria.

- c. *El acompañamiento en la creación de nuevos formatos escolares y formas de aprendizaje alternativos.* Por ejemplo: fortaleciendo el vínculo de la escuela en su formato habitual con otros formatos alternativos: CAJ, CAI, Orquestas juveniles, Parlamentos juveniles, etcétera.
- d. *La revisión de la enseñanza y la participación en los aprendizajes.* Acciones desplegadas mediante capacitaciones, desarrollo profesional docente, revisiones sobre enfoques de enseñanza en relación con acciones previstas en cada nivel, reflexión y producción de dispositivos de intervención, en el marco de la formación docente inicial y de la formación permanente en torno a enfoques de enseñanza en todas las áreas que promuevan participación, construcción, utilización de TIC, etcétera.
- e. *Atención a dificultades emergentes que se expresan en la convivencia escolar.* Acciones llevadas a cabo mediante la construcción de nuevos criterios de intervención pedagógica, recuperando los aportes de la experiencia y de los distintos campos del saber para así poder dar cuenta de la complejidad de la problemática de la convivencia en el contexto actual. Se construyó federalmente y se trabajó en cada provincia en una Guía federal de orientaciones ante situaciones complejas.
- f. *Relación escuela-comunidad en las coordenadas de época actuales.* Se propuso abordar la temática de la convivencia

en algunos de los encuentros de trabajo conjunto entre escuela y familias, con el propósito particular de reflexionar acerca del rol de adultos frente al cuidado de las nuevas generaciones y la implicación indispensable como funcionarios, como docentes, como familias en el acompañamiento de sus trayectorias escolares.

- g. *Fortalecimiento de los equipos directivos.* En diferentes instancias se trabajó particularmente con equipos directivos ya que cada uno de los puntos anteriores requiere la toma de decisiones y la organización institucional indispensable para llevar a cabo las acciones. Los equipos directivos se constituyen en actores clave en todo proceso de transformación institucional.

Conclusiones

El presente artículo de investigación se propuso reconocer las condiciones institucionales que fueron generadas en el período 2006-2015, en el marco de diversos programas centrales del Ministerio de Educación Nacional tendientes a configurar como objeto de trabajo en todo el sistema educativo argentino a la convivencia escolar, a la participación y a la construcción de una autoridad pedagógica habilitante de nuevos procesos.

El análisis de estas condiciones que son consideradas como requeridas para sostener un proceso democratizador de las instituciones educativas no hace más que abrir la pregunta por la actualidad educativa, ante la descentralización y/o desarticulación de estas políticas en el marco de las políticas educativas generales. La experiencia transitada entre 2006 y 2015, demuestra que la existencia de una instancia de articulación federal que ponga en agenda de los ministerios de educación estas temáticas, se vuelve indispensable. Aún más cuando se trata de poner en marcha procesos democratizadores que permanecen a me-

nudo en la invisibilidad de las perspectivas político-educativas en un sistema históricamente jerárquico. Esto es, la construcción de sistemas de convivencia desde el reconocimiento de todos los actores educativos, del ejercicio de autoridad pedagógica como habilitación y de la participación democrática de todos/as los/as que forman parte de la comunidad educativa.

Asimismo, se abren interrogantes que fueron enunciados ya en la década de los '90 cuando las políticas educativas fueron descentralizadas y se desdibujó el articulador estatal capaz de sostener criterios comunes, generar debate, consenso y horizontes compartidos.

La implementación de la reforma de los '90 redefinió el rol docente del Estado, trasladó la responsabilidad a las jurisdicciones a la par que recentralizó mecanismos de control en manos del gobierno nacional; profundizó las diferencias entre las jurisdicciones y las tendencias a la fragmentación del sistema; agudizó los irresueltos problemas del federalismo; deslegitimó el saber de los docentes frente al saber de los expertos y colocó a los estudiantes en condición de pobreza en el lugar de sujetos asistidos (Feldfeber y Gluz, 2011: 343).

Como se señaló, las políticas de democratización son, a su vez, políticas de subjetivación enmarcadas en la construcción de institucionalidades y culturas escolares abiertas, plurales, que inciden directamente en los modos de apropiación de un modo democrático de estar con otros. Avanzar hacia la democratización y, en el mismo momento, hacia la producción de procesos subjetivantes en un sentido político, tanto de los colectivos como de los sujetos singulares que habitan la educación, no puede dejar de lado la reconfiguración del lugar del Estado como articulador de los mismos, en tanto garante de un proyecto y de una autoridad que lo sostiene.

Hace más de una década la pregunta era por la posibilidad de pensar sin Estado (Lewkowicz, 2004) y, más recientemente, por

los modos diferentes de habitarlo como posibilidad (Abad y Cantarelli, 2010). ¿Es posible que retornemos a instancias ya atravesadas en la misma situación en la que nos encontramos? ¿Y qué huellas o marcas visibles quedan de estos años transitados en un sentido que abre a la democratización educativa?

Las condiciones institucionales para el despliegue democratizador de las escuelas en un sistema educativo que las aloja, no se producen por obra de regulaciones particulares, voluntades bienintencionadas o sectores que asumen dichos procesos como propios. Es un proyecto político en su conjunto el que tracciona hacia un vivir-juntos democrático el que se escribe y se entrama con diferencias, consensos y disensos, en espacios nacionales, federales, jurisdiccionales, regionales, institucionales y en cada instancia que la escuela ofrece.

Referencias bibliográficas

- Abad, S. y Cantarelli, M. (2010). *Habitar el Estado*. Buenos Aires: Hydra.
- Arendt, H. (2003). *Entre pasado y futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Península.
- Arendt, H. (2005). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Birgin, A. (2006). Pensar la formación de los docentes en nuestro tiempo. En F. Terigi (Comp.). *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Fundación Osde - Siglo XXI.
- Baquero, R. (2002). Del experimento escolar a la experiencia educativa. La transmisión educativa desde una perspectiva psicológica situacional. En *Perfiles educativos*. Tercera Época. Vol. XXIV, Núm. 97-98, pp. 57-75. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- Campelo, A. (2010). *Aportes de las tutorías a la convivencia en la escuela*. Ministerio de Educación de la Nación. Construcción de Ciudadanía en las escuelas. Buenos Aires: Disponi-

- ble en: http://www.me.gov.ar/construccion/pdf_coord/aportes_tut_conviven.pdf
- Cornu, L. (2008). Lugares y formas de lo común. En G. Frigerio y G. Diker (Comps.). *Educar: posiciones acerca de lo común*. Buenos Aires: Del estante.
- Douailler, S. (2002). Autoridad, razón, contrato. En G. Frigerio (Comp.). *Educar: rasgos filosóficos para una identidad*. Buenos Aires: Santillana.
- Feldfeber, N. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. *Educ. Soc., Campinas*. Vol. 32, Núm. 115, 339-356, abril-junio. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>
- Foucault, M. (2001a). *L'hermeneutique du sujet*. París: Gallimard.
- Foucault, M. (2001b). Le sujet et le pouvoir. En M. Foucault. *Dits et écrits II, 1976-1988*. París: Gallimard.
- Frigerio, G. (2004). Identidad es el otro nombre de la alteridad. La habilitación de la oportunidad. En G. Frigerio y G. Diker, *Una ética en el trabajo con niños y adolescentes. La habilitación de la oportunidad*. Buenos Aires: Del estante.
- Frigerio, G. y Diker, G. (2004). *La transmisión en las sociedades, las instituciones y los sujetos. Un concepto de la educación en acción*. Buenos Aires: Noveduc-Cem.
- Greco, M. B. (2004). Habitar una ley. En G. Frigerio y G. Diker. *Una ética en el trabajo con niños y jóvenes*. Buenos Aires: Noveduc-CEM.
- Greco, M. B. (2012). *Emancipación, educación y autoridad*. Buenos Aires: Noveduc.
- Greco, M. B. (2015). *La autoridad (pedagógica) en cuestión*. Rosario: Homo Sapiens.
- Hassoun, J. (1996). *Los contrabandistas de la memoria*. Buenos Aires: De La Flor.
- Kammerer, P. (2000). *Adolescents dans la violence*. París: Gallimard.
- Lewkowicz, I. (2004). *Pensar sin Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Maddoni, P. (2014). *El estigma del fracaso escolar. Nuevos formatos para la inclusión y la democratización de la educación*. Buenos Aires: Paidós.
- Miguez, D. (2008). *Violencias y conflictos en las escuelas*. Buenos Aires: Paidós.
- Ministerio de Educación de la Nación. Subsecretaría de Equidad y Calidad. Área de Inclusión Democrática en las Escuelas (2014). *Guía federal de orientaciones para la intervención en situaciones complejas relacionadas con la vida escolar*. Buenos Aires: Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/110011>
- Noel, G. (2008). La autoridad ausente. Violencia y autoridad en escuelas de barrios populares. En D. Miguez, *Violencias y conflictos en las escuelas*. Buenos Aires: Paidós.
- Nicastro, S. y Greco, M. B. (2009). *Entre trayectorias. Escenas y pensamientos en espacios de formación*. Rosario: Homo Sapiens.
- Osorio, F. (Comp.). (2006). *Violencia en las escuelas*. Buenos Aires: Noveduc.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rancière, J. (2003). *El maestro ignorante. Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual*. Barcelona: Editorial Laertes.
- Rancière, J. (2007). *En los bordes de lo político*. Madrid: La piqueta.
- Rancière, J. (2014). *El reparto de lo sensible. Estética y política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Soto de Silva, M. (2006). *El deterioro del concepto de autoridad*. Perú: Ciberjure, Portal Jurídico peruano. Disponible en: http://www.ciberjure.com.pe/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=640
- Vázquez, S. A. (Coord.). (2013). *Construir otra escuela secundaria. Aportes desde experiencias pedagógicas populares*. Buenos Aires: Stella, La Crujía, Ctera.

Nuevas Leyes Migratorias en Sudáfrica y Argentina: *¿Migrantes sin derechos o Derechos migrantes?*

*New Migration Laws in South Africa and Argentina:
Migrants without rights or Migrant rights?*

Por Julieta Chinchilla*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 30 de marzo de 2017.

RESUMEN

En el siguiente trabajo se buscó realizar un análisis comparativo del reciente marco legal migratorio de Sudáfrica y Argentina. Dicho análisis tuvo por objetivo plantear que si bien ambos países se caracterizan por tener a los Derechos Humanos como una política de Estado, los mismos no son aplicados de una manera coherente en la implementación de sus respectivas políticas migratorias, donde prevalece la lógica de sus modelos de desarrollo y acumulación económica, por sobre la protección de los derechos de los migrantes. Por otro lado, a partir de la comparación de ambos casos, se pudo vislumbrar cómo las promulgaciones de nuevas leyes migratorias también respondieron a la necesidad de dar respuesta a nuevas reconfiguraciones identitarias que

se estaban dando en las sociedades de dichos países, más allá del intento de gestionar los nuevos flujos migratorios provenientes mayoritariamente de sus países limítrofes.

Palabras clave: *Migraciones, Desarrollo, Derechos Humanos, Argentina, Sudáfrica.*

ABSTRACT

In the following work is sought to make a comparative analysis of the recent immigration legal framework of South Africa and Argentina. The objective of this analysis was to establish that, although both countries are characterized by having Human Rights as a State policy, they are not applied in a coherent way in the implementation of their respective migratory policies, where the logic of their

* Profesora en Enseñanza Media y Superior en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la Cátedra Historia de la Colonización y Descolonización de Asia y África de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la UBA. Investigadora de la Sección de Estudios de Asia y África de la FFyL de la UBA. Investigadora en el proyecto UBACyT: "Historia atlántica. Conexiones entre África, América y Europa siglo XVI al XX. Correo electrónico: julietchinchilla@gmail.com

models prevails Development and economic accumulation, over the protection of the rights of migrants. On the other hand, from the comparison of both cases it was possible to see how the promulgations of new immigration laws were also an effect of the need to respond to new identity reconfigurations that were taking place in the societies of those countries, beyond Attempt to manage the new migratory flows coming mainly from neighboring countries.

Keywords: *Migrations, Development, Human Rights, Argentine, South Africa.*

Introducción

En las últimas décadas del siglo XX el flujo migratorio comenzó a modificarse, ya que las tendencias migratorias comenzaban a estar cada vez más vinculadas con las facetas de la economía global (Castles y Miller, 2004). En este sentido, es que el conocimiento de las migraciones comenzó a cobrar mayor interés para los gobiernos y la academia. Por otro lado, los flujos migratorios entre los países y dentro de las regiones del sur se convirtieron en una característica cada vez más importante de la migración global contemporánea (Castles y Delgado Wise, 2008). La mayoría de los enfoques teóricos sobre las migraciones —que impactarían directamente en el desarrollo de políticas públicas— coincidieron en que las mismas derivaban de la desigualdad y desequilibrios regionales, aunque difiriendo en las causas que provocaban la migración (Arango, 1985). En este sentido es que cada enfoque sobre las migraciones se apoyó así en diferentes teorías del desarrollo, por lo que no debe sorprender que las políticas públicas referentes al tema migratorio se hayan basado en los modelos económicos sostenidos por los respectivos gobiernos. Sin embargo, los nuevos flujos migratorios de las últimas décadas generaron en distintos países nuevos debates, nuevas ansiedades, y muchas veces sirvieron como “chivo

expiatorio” para justificar las crisis económicas y sociales que se desarrollaron al interior de los países (Comaroff y Comaroff, 2013).

A partir de lo expuesto, en el presente trabajo se buscará realizar un análisis comparativo del marco legal migratorio reciente de Sudáfrica y Argentina. Dicho análisis tiene por objetivo plantear que si bien ambos países se destacan por tener a los Derechos Humanos como una política de Estado, los mismos no son aplicados de una manera coherente en la implementación de sus respectivas políticas migratorias, donde prevalece la lógica de sus modelos de desarrollo y acumulación económica, por sobre la protección de los derechos de los migrantes. Por otro lado, a partir de la comparación de ambos casos se podrá entender cómo las promulgaciones de las nuevas leyes migratorias también respondieron a la necesidad de dar respuesta a nuevas reconfiguraciones identitarias que se estaban dando en las sociedades de dichos países.

El hecho de haber elegido dos países pertenecientes al “Sur Global” no es casual, ya que con la elección de estos casos se busca profundizar en el análisis de nuevas perspectivas. Entender al “sur” como una serie de relaciones que se dan en territorios que comparten trayectorias políticas similares (procesos de poscolonialidad en África y el proceso de post dictadura en el Cono Sur, así como también procesos de articulación entre violencia política, totalitarismos y democracia) es una invitación a pensar “al Sur” como forma de vida. En reiteradas ocasiones, los países del “Sur Global” buscaron dar respuestas a sus problemas a partir de los modelos impuestos por el “norte”. Sin embargo, la similitud de trayectorias nos hace pensar que enriquecería el debate la comparación de experiencias que faciliten encontrar nuevas respuestas a los desafíos planteados por este nuevo mundo multipolar.

Para poder dar cuenta de la tarea propuesta, en primer lugar, se presentarán las herramientas de análisis y la metodología que se

utilizará para el trabajo. En segundo lugar, se presentarán los dos casos a partir de un breve recorrido histórico de las diferentes políticas migratorias de los países a analizar y de la manera y el contexto en el que se implementaron las nuevas leyes migratorias. Finalmente, se buscará analizar cómo las nuevas políticas migratorias respondieron a los modelos de desarrollo de cada país más que a las políticas de derechos humanos seguidas por los mismos.

Herramientas para el análisis

La metodología para el análisis de los dos casos tendrá en cuenta tanto los componentes centrales de las leyes, como el contexto socio-político de ambos países. Desde una perspectiva sociológica histórica comparativa, se buscará mostrar los diferentes recorridos hacia la promulgación de las nuevas leyes migratorias que fueron dictadas en los primeros años del siglo XXI tras largos años de debates, y así poder presentar los elementos que le son comunes.

La estrategia elegida para realizar la comparación es aquella que Skocpol (1994) define como “análisis de las regularidades causales”, ya que a lo largo del estudio comparativo propuesto se buscarán configuraciones causales concretas que permitan encontrar regularidades: ¿por qué las nuevas leyes migratorias en ambos países no reflejaron la importancia que tienen los derechos humanos en la política de Estado de los países analizados?

Ahora, si bien en el trabajo existe una búsqueda de una explicación generalizante, la misma se circunscribe a un contexto determinado. En el caso de este estudio comparado, el contexto estaría dado por el fin de la Guerra Fría (1991) y nuevas formas de vinculación de los países del sur. Estos vínculos estuvieron caracterizados por la fragmentación, producto del avance del neoliberalismo y las crisis de reestructuración financiera; y en los primeros años del nuevo siglo, por nuevas formas de relacionamiento que tienen como base la vinculación asimétrica (Womack, 2007). A decir

de Comaroff y Comaroff (2002), los nuevos procesos de subjetivación que se producen en estos países son característicos de esta segunda etapa poscolonial, sobre todo los referentes a la construcción de nuevas identidades y derechos diversamente constituidos que llevan a la primacía de la autoctonía, y a la lógica contradictoria de los límites de la soberanía producida por un contexto global dominado por el neoliberalismo. En este sentido, es importante el llamado que realizan estos autores de estudiar los Estado Nación poscoloniales no en clave de una sociología de tipos ideales, sino en las especificidades fijadas a partir del contexto global que se impuso en la década de 1990.

En síntesis, el estudio comparativo entre estos dos casos permite la comparación de dos contextos culturales diferentes, pero con fuertes similitudes en cuanto al período histórico en el que se desarrolla el análisis, en cuanto a la posición que ocupan Sudáfrica y Argentina en sus respectivas regiones y al hecho de que la mayoría de los migrantes que reciben ambos países son producto de los movimientos migratorios sur-sur e intra-regional (Crush y Ramachandran, 2010; Bologna, 2009).

Sudáfrica: Las políticas migratorias como sustento del Apartheid

En Sudáfrica, las dinámicas migratorias actuales están condicionadas por su historia y el apartheid ha influido considerablemente en la conducción de la política migratoria del país. Justamente, el régimen del apartheid que fue institucionalizado en Sudáfrica en 1948, basó buena parte de su estructura legal segregacionista en las diferentes leyes que apuntaban al control del movimiento poblacional, como clave para la supervivencia de una “Sudáfrica blanca”. En este sentido, sobre la base de la concepción de “desarrollos separados”, la minoría blanca construyó un aparato legal que contenía una serie de normas que vulneraban sistemáticamente los derechos de la población no blanca.

El principal antecedente del aparato legal del apartheid fue la "Natives Land Act" de 1913, que estableció los territorios dentro del país en donde la población africana tendría permitido asentarse. Fuera de estos territorios, esta población no tenía ningún derecho a poseer tierras por lo que provocó un masivo desplazamiento de población (Kaniki, 1987). En los años 1937 y 1939, a través de las "Aliens Control Act" y "Aliens Registration Act", se estableció la condición racial como criterio de entrada al territorio sudafricano y la regulación para el desplazamiento, residencia y empleo de los africanos, respectivamente. Con estas dos leyes, los migrantes blancos que quisieran habitar en Sudáfrica lo podrían hacer sin ningún tipo de restricción, mientras que la población negra solamente iba a poder ingresar al territorio mediante un estricto control y como mano de obra barata, principalmente para la industria minera sudafricana. Finalmente, en 1950, la promulgación de la "Group Areas Act" asignó sectores residenciales y comerciales para diferentes grupos raciales en áreas urbanas. Esto provocó que muchas personas no blancas tuvieran que desplazarse por grandes distancias desde sus hogares hacia su lugar de trabajo. A finales de la década de 1950, la creación de los "bantustanes", espacios que fueron creados para concentrar allí a la población negra del país, produjo una masa de extranjeros en su propia tierra, ya que los habitantes de estos territorios sólo tenían permiso de entrar o salir de la Unión Sudafricana en caso de haber sido contratados en la industria minera o en otro sector de la economía. De esta manera, el fuerte control migratorio del apartheid podía permitir el ingreso de los trabajadores mineros negros contratados por un tiempo determinado, pero les prohibía a la vez establecer domicilio dentro de las fronteras sudafricanas (Boswell y Barbali, 2007).

La población segregada dentro del territorio sudafricano no fue la única que nutrió el creciente sistema de migración laboral del

apartheid. Otros factores como las sequías, la pobreza de las áreas rurales de los países limítrofes, las agencias de reclutamiento laboral estatales (muy ligadas a la industria minera) y las guerras, también impulsaron la migración laboral desde los países limítrofes (Kurian, 2001).

La década de 1970 estuvo marcada por fuertes levantamientos contra el apartheid, siendo el levantamiento de Soweto de 1976 un punto de inflexión en la historia política sudafricana. Después de este hecho, se comenzaron a implementar una serie de reformas tendientes a permitir la residencia permanente de la población negra en las ciudades y permitir su circulación dentro del área urbana. Sin embargo, estas reformas no fueron suficientes, ya que por ejemplo se continuó con la prohibición de que las mujeres pudieran residir legalmente en los hosteles —establecimientos obligados de los trabajadores migrantes temporarios—, dificultándose así el establecimiento de las familias en las ciudades (Kurian, 2001). A finales de la década de 1980, en pleno contexto de negociaciones para poner fin al apartheid, se realizaron reformas en la política migratoria sudafricana. La "Aliens Control Act" de 1991, fue considerada como la última ley del apartheid. Esta ley reunió a todas las leyes migratorias promulgadas desde 1937 por el régimen del apartheid, entrando en contradicción con el proceso de democratización por el que estaba atravesando Sudáfrica en esos años. Esta ley estuvo en vigencia hasta la implementación de la nueva ley de inmigración del año 2002, por lo que los primeros ocho años del nuevo gobierno sudafricano, tras la caída del apartheid, estuvieron regidos por una ley migratoria que caracterizaba a los flujos migratorios como una amenaza y en la que el Estado ocupaba un rol puramente coercitivo. En otras palabras, a pesar que en la etapa post apartheid se desarrolló una política más democrática, no racialista, fundada en los derechos humanos, esto no se vio reflejado en

la política migratoria de los primeros años de la transición (Dodson, 2001).

Discutiendo una nueva ley migratoria en una Sudáfrica no-racialista pero xenófoba

A finales de la década de 1990 se comenzó a discutir en Sudáfrica una nueva ley migratoria acorde a la nueva Constitución y a los nuevos flujos migratorios. Por un lado, Sudáfrica se enorgullecía de sí misma por tener una de las constituciones más progresistas del mundo, que garantizaba los derechos políticos, sociales, culturales y económicos de todos los que residieran en el país, pero por otro lado, la intolerancia de los ciudadanos hacia los migrantes y refugiados había crecido de manera dramática desde el fin del apartheid en 1994 (Crush, 2000). Si bien las migraciones provenientes de los países limítrofes hacia Sudáfrica tienen una larga historia originada por la necesidad de mano de obra barata en las minas y granjas; el fin del apartheid y la consecuente apertura de las fronteras, las guerras y conflictos políticos que atravesó Mozambique hasta principios de la década de 1990, y Zimbabwe a partir de finales de la misma década, aumentaron el número de migrantes y refugiados que se dirigieron a Sudáfrica. Por otro lado, la composición del flujo migratorio también cambió en cuanto a su composición de género (Dodson, 2001; Ulicki y Crush, 2000). Estas transformaciones generaron una ola de xenofobia y violencia en el país, que a la vez fue fomentada por los medios de comunicación y muchos de los funcionarios de gobierno. Se culpaba a los nuevos migrantes de la falta de trabajo, de causar los altos índices de criminalidad, etcétera.

En este contexto, se desarrollaron los debates en torno a la nueva ley migratoria que se vieron reflejados en diferentes anteproyectos. Los proyectos para una nueva ley migratoria volcados en el "White Paper on International Migration" (1999) y en la "Immigration Bill"

(2000) marcaron un cambio en la relación a la ley de control para extranjeros de tiempos del apartheid, ya que buscaban desarrollar una política más consistente con la legislación referente a la protección de los derechos humanos que sostenía el nuevo gobierno sudafricano, además de reconocer el rol que tenía Sudáfrica en el mercado laboral regional (McDonald, *et. al.*, 2000). Sin embargo, los proyectos fueron criticados por diferentes organizaciones sociales y políticas, al encontrar en ellos muchas contradicciones con la política general del nuevo gobierno.

Las principales críticas que recibieron los proyectos de ley fueron por estar en contradicción con la Constitución sudafricana y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, copiar modelos excluyentes sin tener en cuenta si éstos eran apropiados para Sudáfrica (como el de los Estados Unidos), ser inaplicable por cuestiones logísticas y de costos, utilizar un lenguaje despectivo hacia los migrantes que entraría en contradicción con los intentos de eliminar la xenofobia, además de crear una policía comunitaria para denunciar a los inmigrantes ilegales (Crush y Williams, 2001). En términos más estructurales, también se criticó el hecho de que los proyectos abordaban la problemática migratoria como una política dirigida hacia el individuo, desconociendo los últimos estudios que demuestran que los flujos migratorios responden más a una estrategia familiar, además de desconocer cualquier perspectiva de género para el desarrollo de la política migratoria (Dodson, 2001; Crush y Ulicki, 2000).

La nueva ley de migración se aprobó finalmente en 2002 y entró en vigencia en 2005. Esta ley se fundamentó en los objetivos habituales de cualquier legislación de inmigración (la migración como un medio para enriquecer al país económica y culturalmente, pero privilegiando la protección de los puestos de trabajo para la actual ciudadanía), aunque mantuvo un carácter excluyente. Es decir, si bien

se presentó más amigable para la migración, como por ejemplo otorgando distintos tipos de permisos para la migración temporal (Dodson, 2001), se centró en la migración cualificada, fue muy flexible con las corporaciones otorgándoles permisos de contratación directa de trabajadores extranjeros y estructuró un amplio aparato coercitivo contra la migración ilegal.

Ahora bien, ¿por qué se demoró once años la implementación de esta ley que dejaría atrás la era de la ley de control hacia los extranjeros del apartheid? Una de las razones es que el nuevo Estado no veía a la inmigración como verdaderamente positiva o deseable (Crush, 2008). Después de 1994, la ola de inmigrantes y refugiados causó un pánico extendido en Sudáfrica, provocando que el nuevo gobierno encare su política migratoria como un tema de control y exclusión, en lugar de una oportunidad de desarrollo, lo que le dificultó avanzar más allá de la estructura heredada por el apartheid.

La sensación de una "invasión de inmigrantes" a Sudáfrica que generó una amplia ola de xenofobia, sin embargo, no tiene correlato con la realidad. El censo nacional de población realizado en 2001 demuestra que los inmigrantes representan alrededor del 3% de la población sudafricana (Crush, 2008). El crecimiento que sí se registró en los últimos años de la década de 1990 y principios del nuevo siglo, fue la masiva entrada de africanos con permisos de visitas, producto del crecimiento económico de Sudáfrica. Por el contrario, el índice de personas con residencia permanente se redujo notoriamente en la última década como consecuencia de la política restrictiva del gobierno post-apartheid. Finalmente, si bien la migración ilegal fue parte de la historia de Sudáfrica durante décadas, la misma es temporal y representa un porcentaje mucho menor al que se refiere el imaginario colectivo (McDonald, *et. al.*, 2000). Se estima que son alrededor de 500 mil y 1 millón de personas

las que se encuentran en el territorio sin los permisos correspondientes, en vez de los 8 millones de personas que suelen difundir los medios de comunicación y algunos funcionarios, alentando la ola xenofóbica (Crush, 2008).

Después de 1994, Sudáfrica deportó más de 1.7 millones de personas, muchas de ellas refugiados provenientes de Zimbabwe (Crush, 2008) y en el año 2008 existieron importantes atentados contra inmigrantes por parte de ciudadanos sudafricanos. Todas estas acciones pueden ser explicadas en el contexto de la construcción del nuevo nacionalismo sudafricano, que lejos de representar la "política del arcoíris" enunciada por Nelson Mandela buscando superar las diferencias entre blancos y no blancos, generó una supremacía de la solidaridad connacional en detrimento de la solidaridad panafricana. Por otro lado, la masiva entrada de inmigrantes en busca de trabajo —en un contexto de flexibilización laboral— generó un fuerte rechazo tanto de los ciudadanos hacia los extranjeros, como una política represiva por parte del Estado hacia los inmigrantes, como la electrificación de fronteras, el aumento de las deportaciones del control fronterizo (Crush, 2000a). Esta combinación generó tensiones que no pueden ser canalizadas fácilmente por medio de la política (Comaroff y Comaroff, 2002), más bien, en muchas ocasiones fueron impulsadas por la misma. En síntesis, la represión a la inmigración "ilegal" que favorece la movilización y unidad de los ciudadanos enmascarando cierta continuidad con el pasado racista, son ejemplos de cómo la matriz neoliberal que sostiene actualmente el Estado sudafricano busca ocultar la continuidad que presenta con su pasado colonial.

En los últimos años, el gobierno sudafricano pareció tomar en cuenta la amenaza que implicaba permitir el aumento de la xenofobia, además de verse impulsado a realizar ciertas modificaciones a la ley migratoria producto de los avances hacia la integración regional pro-

puestos por el SADC (Southern African Development Community). En el año 2004, el nuevo Ministro del Interior Sudafricano —que compartía una visión cercana de la migración como herramienta de desarrollo— ratificó por primera vez el protocolo de libre movimiento de la SADC y firmó acuerdos bilaterales sobre migración, especialmente con Lesotho. El gobierno también intentó establecer un cambio en la percepción de la inmigración de tal forma que el inmigrante pudiera adquirir una mayor importancia en el desarrollo del país. Para esto, el Estado sudafricano realizó en los últimos años modificaciones a la ley a partir de un proceso de revisión de la misma que se inició en el año 2008, generando políticas más inclusivas para las personas del continente africano que se han visto afectadas por conflictos y crisis.

Argentina: La construcción de una nación “blanca”

Desde la redacción de la Constitución de 1853, la Argentina abrió sus puertas a todos aquellos que quisieran habitar el suelo argentino, ya que en su preámbulo se anunciaba “promover el bienestar, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”. Sin embargo, en su artículo 25, la Constitución especificaba que se fomentaría la inmigración europea por sobre otros flujos migratorios, facilitando así su asentamiento en el país.

Los flujos migratorios provenientes de Europa fueron los más importantes en la historia de las migraciones argentinas desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX. Si bien los inmigrantes europeos provenían principalmente del sur de Europa —y no del norte como se esperaba—, los mismos se asentaron principalmente en las grandes ciudades y en diferentes provincias en donde se establecían colonias impulsadas por la “Ley Avellaneda” (1876). La concentración de estos

inmigrantes en las grandes ciudades, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, sumado al proyecto de argentinización y homogeneización cultural ayudó a la creación del mito de la “Argentina blanca y europea”.

La política aperturista hacia la inmigración europea que fomentaron los primeros gobiernos conservadores argentinos, no se dio sin contradicciones. El aumento de la conflictividad social de principios del siglo XX, la crisis económica generada por la Primera Guerra Mundial, el aumento de la desocupación y la nueva crisis de 1930 generó una serie de leyes, decretos y resoluciones administrativas que generó una política migratoria ambigua y contradictoria (Devoto, 2001). Una de las leyes más conocidas que atentaron contra el espíritu aperturista de la Constitución fue la “Ley de Residencia” de 1902. Esta ley fue dictada bajo la idea de que la masiva migración europea había traído consigo la conflictividad social e ideologías contrarias al orden, como el anarquismo y el socialismo. Por medio de esta ley, se podía deportar a su país de origen a todo inmigrante que hubiese afectado el orden social o haya incurrido en delitos.

En la segunda mitad del siglo XX, los flujos migratorios provenientes de Europa comenzaron a disminuir, y en su lugar, comenzaron a cobrar mayor peso aquellos provenientes de los países limítrofes. Si bien la historia de la migración transfronteriza de la Argentina es muy larga, hasta la segunda mitad del siglo XX estas migraciones se asentaban en las provincias limítrofes argentinas, mientras que en el último medio siglo comenzaron a migrar hacia las grandes ciudades, principalmente hacia la Ciudad Buenos Aires y sus alrededores (Grimson, 2006).

La falta de una ley de migración coherente y los cambios de los flujos migratorios, impulsaron la creación de una nueva ley de migraciones durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983). La “Ley Videla” (1981) estuvo caracterizada por ser restrictiva

y basada en los principios de la seguridad nacional. Bajo el manto de esta ley se produjo la política de erradicación de las "villas miserias" de la Ciudad de Buenos Aires, donde todos los extranjeros que no tuvieran los papeles de residencia en regla, fueron conducidos hacia la frontera para que retornaran a sus países de origen. Por otro lado, esta ley permitía que en caso de irregularidad migratoria se pudieran llevar adelante detenciones administrativas, sin determinación de la duración de la detención y sin intervención de la justicia. Finalmente, a pesar que la "Ley de Residencia" había sido derogada en 1958, la "Ley Videla" volvía a dar facultades al Ministerio del Interior para expulsar a extranjeros cuya actividad afecte la paz social, la seguridad nacional o el orden público, sin recurso judicial alguno (Modolo, 2004). Sin embargo, a pesar de la restricción, la migración no se detuvo, aunque sí creció la proporción de los migrantes "irregulares".

Con la recuperación de la democracia en diciembre de 1983, se comenzó a discutir una nueva ley de migraciones pero sin llegar a ningún consenso en lo que restaba del siglo XX. La profundización del modelo neoliberal, la flexibilización laboral y la reestructuración del Estado basada en la privatización de sus empresas, generó una fuerte crisis a mediados de la década de 1990. Paralelamente, la Argentina se había convertido en el corazón del sistema migratorio del cono sur, funcionando como el principal centro de atracción de los flujos originados en los países limítrofes (Balcán, 1992).

En este contexto, durante la década de 1990, la inmigración regional funcionó como pretexto para explicar las diferentes situaciones sociales, como la desocupación, la crisis del sistema sanitario y la criminalidad; justificando así la serie de medidas económicas enmarcadas en las políticas de ajuste estructural. Altos funcionarios de gobierno, sindicatos y medios de comunicación comenzaron a replicar diferentes discursos xenófobos contra

la migración de los países limítrofes, tal vez el punto más alto fue cuando el presidente Menem (1989-1999) afirmó que aquellos que no tuvieran la documentación en regla deberían abandonar el país, ya que la Argentina le cerraba las puertas a aquellos que venían a delinquir, aunque también reflexionaba que "si uno le pide a los indocumentados que se documenten inmediatamente salta el tema de los derechos humanos" (tomado de Grimson, 2006: 9-10). Por otro lado, esta retórica se plasmó en políticas restrictivas y prácticas de carácter persecutorio y represivo dirigidas a la inmigración limítrofe, fundadas en la "Ley Videla" a pesar de entrar en contradicción con los convenios en relación a la protección de los derechos humanos que habían sido introducidos en la Constitución nacional tras la reforma de 1994. En síntesis, a fines de 1990, los inmigrantes provenientes de los países limítrofes eran percibidos por amplios sectores de la sociedad argentina como delinquentes y/o como la principal causa de desempleo de la Argentina, aunque de conjunto las manifestaciones y acciones xenófobas no alcanzaron la situación de otros países –como Sudáfrica– ni llegó a crearse un movimiento generalizado contra los inmigrantes (Grimson, 2006; Oteiza, 2006).

De una Argentina blanca y europea, a una Argentina Latinoamericana

Después que se desatara la severa crisis política y social de 2001, se advirtió un giro en la retórica del Estado en relación a la inmigración. Este hecho puede ser analizado a partir de que la crisis provocó una ruptura definitiva de la legitimidad de la que había gozado del modelo económico, político y cultural en las últimas décadas.

Ahora bien, este giro se vio plasmado en la promulgación de una nueva ley migratoria en el año 2003, cuya principal ruptura en relación a la ley anterior fue la introducción de la perspectiva de los derechos humanos y el con-

secuente abandono de la doctrina de seguridad nacional adoptada en la normativa migratoria anterior (Domenech, 2007). En el nuevo discurso adoptado por el Estado argentino, las migraciones internacionales y la diversidad cultural fueron tomados desde una perspectiva de inclusión, basado en los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural. A diferencia de las décadas anteriores, el discurso oficial no tomó a la inmigración límite como un problema o amenaza, más bien, ahora se destacó el aporte que realizan los inmigrantes en el campo de la economía y la cultura, reconociendo a la inmigración como una necesidad para el desarrollo del país. Por otro lado, la introducción de la política de derechos humanos en la política migratoria argentina, no surgió solamente como una respuesta a la coyuntura internacional, sino que se inscribió en la propia experiencia política del país (Jelin, 2006).

Con la nueva ley de migraciones del 2003, la migración es reconocida como un derecho humano y los migrantes como sujetos de derechos. Esta afirmación que contiene la ley lleva a que se les aseguren a los migrantes las condiciones que garanticen la igualdad de trato, a fin de que los extranjeros gocen de sus derechos y puedan cumplir con sus obligaciones. Otro punto importante es que se toma en cuenta al núcleo familiar, y no al migrante como individuo para el acceso a las mismas condiciones de protección y derechos que tienen los nacionales. Finalmente, también en la nueva normativa se establecieron una serie de medidas que facilitaron la admisión, el ingreso y la permanencia de los migrantes, así como su acceso a los servicios sociales como la salud, la educación, la justicia, el trabajo y la seguridad social.

En el año 2004, como complemento a la nueva ley migratoria, se dictó la ley de regularización migratoria conocida como programa “Patria Grande”, que terminó de reglamentarse en el año 2006. Dicha política buscó la re-

gularización de los migrantes provenientes del MERCOSUR, simplificando los trámites, facilitando su acceso, garantizando los derechos sociales a través de acuerdos multilaterales que también se basaron sobre el principio del derecho de las personas a migrar.

Como puede notarse, la nueva ley migratoria argentina planteó grandes avances en relación a sus predecesoras. Sin embargo, también se puede notar que la nueva mirada hacia los flujos migratorios respondió más a una visión de desarrollo, que a una perspectiva de los derechos humanos. El discurso oficial estuvo dirigido a destacar los “beneficios” y “ventajas” de la inmigración, antes que sus “costos” o “desventajas”, es decir, se evaluó a la migración en función de una lógica de costo/beneficio. Un ejemplo de esto es que desde el discurso oficial se sostenía que un inmigrante “indocumentado” provoca una baja salarial, a la vez que sus actividades no generan ningún tributo a la sociedad, generando riqueza sólo a la economía informal (Domenech, 2007). Esta visión promovió así la idea de que la presencia migratoria era legítima en tanto sea una contribución, o ilegítima en tanto sea un problema. Es más, su aporte era considerado sólo dentro de las fronteras nacionales, dejando de lado a los países de origen o al aporte que podían generar los migrantes a la integración regional.

A pesar que la ley garantiza ciertos derechos y garantías a aquellos inmigrantes que están en una condición “irregular”, con la reglamentación del programa “Patria Grande”, se puso como eje central de las acciones en materia migratoria estatal la regularización de la situación migratoria. El énfasis que hace el Estado en la regularización hace entender que el inmigrante es un sujeto de derechos, y que para hacerlos valer debe regularizarse. Por otro lado, el énfasis en la regularización también tiene un objetivo relacionado a la seguridad. Ya en el fundamento del programa “Patria Grande” se habla de la regularización como

un aspecto relativo al control de las fronteras y el territorio (Domench, 2007).

En cuanto a los derechos políticos de los inmigrantes, como el derecho al voto, sólo está permitido para aquellos extranjeros que cuenten con una residencia permanente, y está limitado sólo a las elecciones municipales. El derecho al voto en los niveles provincial y nacional sólo se le adjudica a los nativos.

La profundización en el proceso de integración regional que se comenzó a dar en los primeros años del 2000, también se vio reflejado en el espíritu de la ley. A través del "Acuerdo de Residencia de los Estados Partes del MERCOSUR", que se incorporó en la nueva ley, cualquier nacional de un Estado parte del MERCOSUR puede residir en la Argentina mediante la acreditación de su nacionalidad y el cumplimiento de requisitos menos exigentes a los solicitados a los ciudadanos de otros países. Esta medida, además de favorecer el proceso de integración, quería impulsar un pluralismo cultural que dejara atrás la fuerte cultura asimilacionista en la que se basó el mito de la "Argentina blanca". El cambio operado pareciera responder a la hipersensibilización étnica que se produjo en la década de 1990, y que generó una ola de xenofobia, por lo que el Estado buscó dar respuesta a esta problemática a través del pluralismo cultural, en vez de sostener la política de la asimilación (Grimson, 2006).

Aunque la nueva ley migratoria argentina presentó un gran avance en relación a las políticas migratorias desarrolladas anteriormente, también tuvo algunas contradicciones. Los derechos sociales que garantizaba la ley para todos los inmigrantes regularizados no son universales. La política social más importante de la Argentina –la "Asignación Universal por Hijo" (2009)– que garantiza una asignación de dinero por hijo a cada madre/padre desocupada/o, o trabajando en el mercado laboral informal, puede ser obtenida por los inmigrantes en caso de estar regularizados por

más de tres años en el país. En cuanto a la pensión por discapacidad –qué también se otorga a las personas desocupadas que tengan algún tipo de discapacidad–, en el caso de ser extranjeros deben acreditar una residencia continuada de veinte años. En síntesis, los derechos sociales que garantiza el Estado argentino para la población más vulnerable, no se garantizan en condición de igualdad a los inmigrantes.

Finalmente, el proceso de integración regional permitió que surgiera una nueva mirada desde la Argentina hacia sus vecinos, plasmándose en la noción de "ciudadanía comunitaria" bajo el concepto de pluralismo cultural. Sin embargo, la postura "asimilacionista" no fue abandonada del todo (Domenech, 2007). En la ley se explicita la obligación de todo inmigrante a respetar la identidad cultural de los argentinos, como si ésta fuera una o estática, tampoco se ofrece en el sistema educativo público escuelas bilingües (sobre todo teniendo en cuenta que la comunidad paraguaya es una de las comunidades de inmigrantes más grandes del país) y se obliga a los inmigrantes a recibir sus estudios en español, afectando a la integración de los/as niños/as en el sistema educativo. Asimismo, las estrategias de integración impulsadas por la ley, están destinadas a promover únicamente la inserción en la sociedad argentina a aquellas personas que sean admitidas como residentes permanentes, dejando de lado a la variedad de residentes temporarios y desconociendo las nuevas tendencias de la migración transnacional (Guarnizo, 2004; Sassen, 2004).

Conclusiones

A partir del recorrido realizado por los dos casos, podemos llegar a algunas conclusiones a partir de los elementos que fueron comunes en ambos procesos de elaboración de leyes migratorias en el marco de la democracia y el sostenimiento de los derechos humanos.

Si bien ambos países se destacan por su política de derechos humanos y por utilizar-

los como una política transversal a todas las políticas de gobierno —sobre todo durante la primera década del siglo XXI—, se puede notar que la política migratoria de Argentina fue mucho más consistente que la sudafricana.

Esto se puede explicar a partir de realizar una comparación entre las olas de xenofobia contra la inmigración surgidas en los dos países a finales de la década de 1990. Ambos países estaban regidos por el neoliberalismo, que generaba fuertes índices de desocupación, provocando una alta conflictividad social. Paralelamente, los flujos migratorios transfronterizos comenzaron a ser más visibles (en el caso sudafricano por la apertura de las fronteras tras la caída del apartheid, y en el caso argentino por el asentamiento de estos flujos en las grandes ciudades) y se transformaron en el “chivo expiatorio” de la crisis neoliberal. Tanto los gobiernos como los medios de prensa fueron funcionales a las olas xenófobas, amplificándolas a partir de la difusión de datos que no podían ser contrastados con la realidad y aplicando una política restrictiva, excluyente y persecutoria hacia la migración.

Sin embargo, la respuesta que surgió de los dos países hacia la política migratoria a principios del siglo XXI fue diferente. Sudáfrica elaboró una ley restrictiva, que entraba en contradicción con su política de Derechos Humanos (de hecho aún no firmó la “Convención sobre los derechos de los migrantes”), mientras que la Argentina elaboró una ley inclusiva que buscaba enmarcarse en su política general de los derechos humanos ¿Cómo se puede entender esta diferencia habiendo compartido trayectorias similares?

En primer lugar, Sudáfrica no estaba preparada para las consecuencias producto de la caída del apartheid y su reinserción al mercado global (Crush, 2008). El mantenimiento de la política neoliberal de los nuevos gobiernos sudafricanos profundizó las desigualdades económicas y sociales entre sus nacionales, además de sostener una economía extractiva

que sólo necesitaba de una porción del flujo migratorio, generando así un contexto de ansiedad que volcó su frustración contra la población de inmigrantes que se asentaban en el país tras la caída del apartheid. En este sentido es que las políticas migratorias y de derechos humanos entraron en contradicción en Sudáfrica, prevaleciendo el control sobre la gestión de la migración, la expulsión sobre la admisión y la exclusión sobre la inclusión.

El caso argentino parecía dirigirse hacia el mismo camino que iniciaba Sudáfrica en la década de 1990, sin embargo, la profunda crisis política, social y cultural que atravesó el país en el 2001, permitió una nueva reconfiguración política en donde el neoliberalismo perdió legitimidad y los derechos humanos fueron revalorizados como una de las características inherentes de las nuevas políticas de Estado. Este cambio también permitió a la Argentina abrirse a la región e impulsar el proceso de integración regional. La Argentina comenzó un nuevo proceso de desarrollo basado en el mercado interno y la protección de su industria, además de mantener el sector exportador beneficiado por el aumento del precio de sus *commodities*. Esto permitió una recuperación del empleo y crecimiento económico que facilitó una nueva mirada hacia las migraciones transfronterizas por parte del gobierno y la sociedad. Sin embargo, recientemente, el nuevo gobierno argentino encabezado por Mauricio Macri, viene promoviendo un nuevo modelo de desarrollo que se asemeja a las políticas neoliberales que se impulsaron en Argentina entre los años 1989 y 2001. En este sentido, el presidente firmó un decreto que reforma la ley migratoria argentina (30/01/2017), ampliando las razones por las que un extranjero puede ser expulsados del país, argumentando la modificación en el aumento de la narco criminalidad y la lucha contra el crimen organizado. Ante este retroceso, las organizaciones de Derechos Humanos, de migrantes y refugiados del país, presentaron un recurso de amparo y comen-

zaron una campaña de concientización para lograr la nulidad del decreto y llevar el debate al parlamento argentino. Esta nueva etapa en el debate migratorio argentino responde a la nueva política económica que se quiere implementar en el país. Tomando en cuenta lo reciente de este nuevo proceso, habrá que esperar la capacidad de las organizaciones de derechos humanos de dar el debate y extenderlo al resto de la sociedad.

En segundo lugar, los contextos sociales en donde se aplicaron estas nuevas leyes migratorias son diferentes. Mientras que en Sudáfrica la xenofobia no ha disminuido, en la Argentina dejó de ser un tema que se discuta como en la década de 1990. Esta diferencia, explica la dificultad que significaría implementar una ley migratoria como la de la Argentina en Sudáfrica. Una de las posibles causas de la diferencia de estos contextos, es que si bien ambos países se distinguen por su política de protección de los derechos humanos, en Sudáfrica —a diferencia de la Argentina—, la sociedad no ha abrazado la nueva cultura oficial de los derechos humanos y muestra un profundo desconocimiento sobre la existencia de los mismos (Crush, 2000). Esta diferencia tal vez sea dada porque las organizaciones de la sociedad civil de Sudáfrica que impulsan una política de derechos humanos de manera transversal tuvieron una menor influencia sobre las políticas públicas impulsadas por el gobierno y sobre la sociedad en su conjunto.

Finalmente, en el momento en que se discutieron las nuevas leyes migratorias en los dos países, las sociedades estaban atravesando por un proceso de reconfiguración de su identidad nacional. Como ya se mencionó, en el caso argentino, este proceso se inició con la crisis del 2001 y generó un proceso más abierto hacia Latinoamérica, poniendo en cuestión el mito de la "Argentina blanca" gracias a un proceso paralelo de inclusión social e hipervisibilización étnica (Grimson, 2006) que permitió la construcción de una identidad que se encuen-

tra incluida en un marco más amplio como el de la identidad Latinoamericana. En cuanto al caso sudafricano, tras el desmantelamiento del apartheid, la sociedad sudafricana fue en busca de una nueva identidad nacional. Si bien el gobierno de Nelson Mandela propuso la idea de la "nación arcoíris" que buscaba unir a todas las poblaciones que habitaban el país, el proceso de construcción de una nueva identidad nacional fue en busca de un "otro" que pudiera delimitar los límites de esa nueva nación. La inmigración surgió así como el "otro" más visible (Modi, 2003), permitiendo que la xenofobia continúe siendo una realidad palpable en el país, y dificultando la posibilidad de profundizar la perspectiva de los derechos humanos en la política migratoria sudafricana.

Si bien, y como se analizó aquí, la política migratoria argentina de los primeros años del siglo XXI no logró aplicarse como un todo coherente con respecto a los derechos humanos de los migrantes, surge como un modelo interesante a ser estudiado por otros países del "Sur". Su caso demuestra —por oposición al sudafricano— que el mero sostenimiento de los derechos humanos en las constituciones nacionales, no garantiza una política migratoria acorde, sino que las mismas pueden alcanzarse gracias a la decisión política de los gobiernos y a la concientización de las sociedades. Por otro lado, la implementación de esta nueva política migratoria muestra que es posible el sostenimiento de este tipo de políticas para los países "en vías de desarrollo", además de corroborar que la migración no atenta contra los índices sociales y económicos de los países de destino, más bien lo contrario.

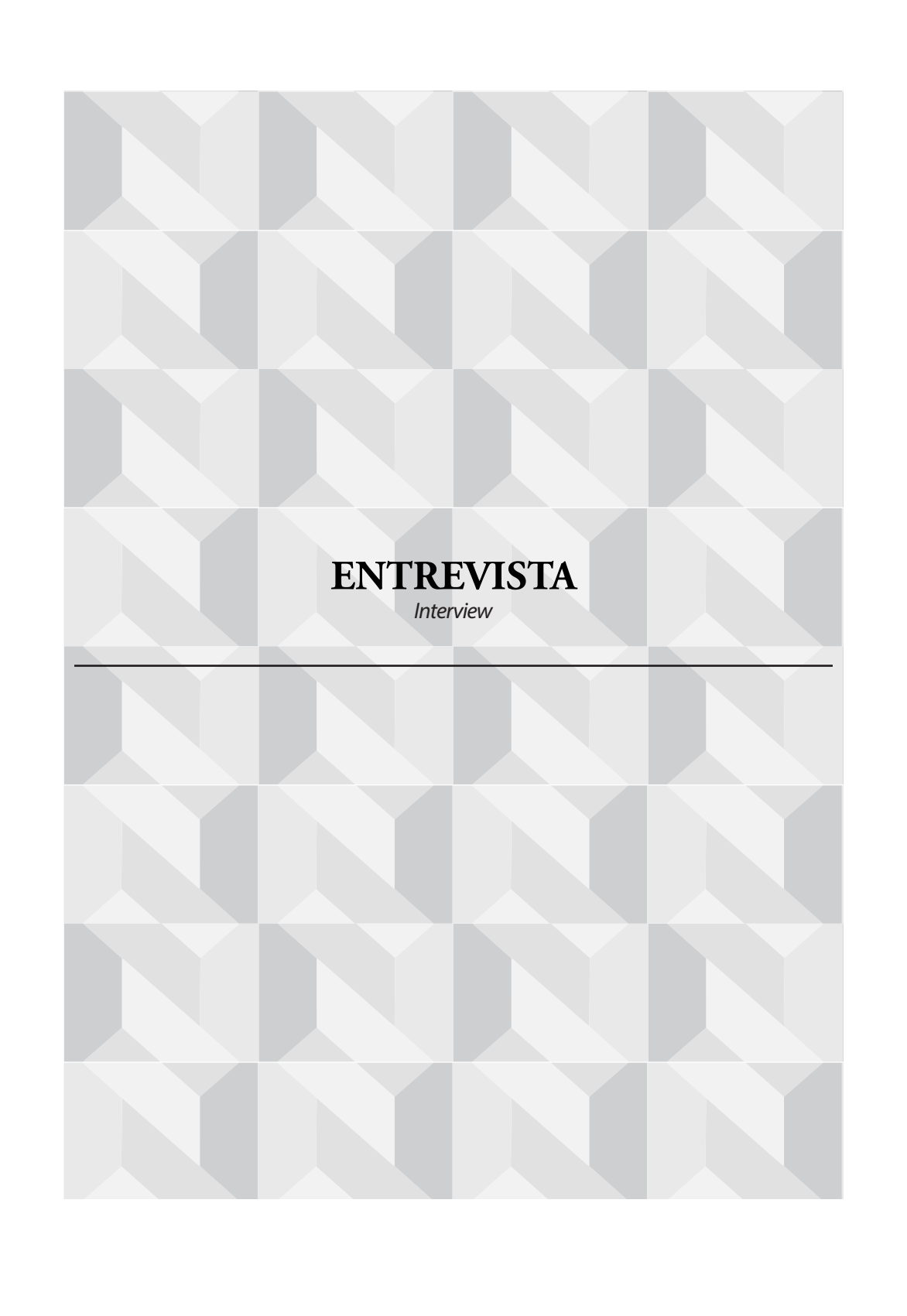
El hecho que Sudáfrica y la Argentina compartan un PBI similar, una población similar y un porcentaje de inmigración casi idéntico (se calcula alrededor de un 3% en los dos países), convierte al modelo migratorio argentino como un modelo para ser estudiado en Sudáfrica. Sobre todo, este tipo de acercamientos resultan interesantes en el nuevo

contexto multipolar que impulsa la cooperación entre los países del Sur, ya que las nuevas perspectivas sobre multipolaridad del poder y condición transnacional del capital financiero refuerzan la visión del Sur como relación, sin perder de vista que es ese mismo contexto el que permite que aún muchos países del Sur se encuentren anclados a intereses globales, que generan a su vez procesos de subjetivación contradictorios (como en el caso Sudafricano) que limitan la potencialidad del “Sur” a transformarse nuevamente en un proyecto y no en un mero espacio.

Referencias bibliográficas

- Arango, J. (1985). Las ‘Leyes de las migraciones’ de E. G. Ravenstein, cien años después. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nº 32 (Oct.-Dic.), 7-26.
- Balán, J. (1992). The Role of Migration Policies and Social Networks in the Development of a Migration System in the Southern Cone. En M. Kritz, L. Lean y H. Zlotnik (Eds.). *International Migration System. A Global Approach*, pp. 115-130. Oxford: Clarendon Press.
- Boswell, R. y Barbali, S. (2007). Engendering Migration in South Africa. *Empowering Women for Gender Equity, Two Decades of African Feminist Publishing*. Nº 72, 141-149.
- Castles, S. y Miller, M. J. (2004). *La era de la migración*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Migración, Fundación Colosio y Cámara de Diputados y Editorial Porrúa.
- Comaroff, J. y Comaroff, J. L. (2002). Naturalizando la nación aliens, apocalipsis y el estado poscolonial. *Revista de Antropología social*. 11, 89-133.
- Comaroff, J. y Comaroff, J. L. (2013). *Teoría desde el Sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Crush, J. (2000). The Dark side of Democracy: Migration, Xenophobia and Human Rights in South Africa. En *International Migration*. Vol. 38 (6), pp. 103-133.
- Crush, J. (2008). *South Africa Policy in the Face of Xenophobia*. Disponible en línea: <http://www.migrationpolicy.org/article/south-africa-policy-face-xenophobia>. Consultado el 01/09/2015.
- Crush, J. y Williams, V. (2001). *The New South African Immigration Bill: A Legal Analysis*. Disponible en línea: <http://www.queensu.ca/samp/sampresources/samppublications/policybriefs/brief2.pdf> Consultado el 28/08/2015.
- Crush, J. y Ramachandran, S. (2010). Xenophobia, International Migration and Development. *Journal of Human Development and Capabilities*. 11:2, 209-228.
- Devoto, F. (2001). El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949). *Desarrollo Económico*. Vol. 41, Nº 162 (Jul.-Sep.), 281-303.
- Dodson, B. (2001). Discrimination by Default? Gender Concerns in South African Migration Policy. *Africa Today. Evaluating South African Immigration Policy after Apartheid*. Autumn, Vol. 48, Nº 3, 73-89.
- Domenech, E. (2007). Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. *Revue européenne des migrations internationales*. Vol. 23, Nº1, 71-94.
- Guarnizo, L. E. (2004). Aspectos económicos del vivir transnacional. *Colombia Internacional*. Nº 59, 12-47. Disponible: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/429/index.php?id=429> Consultado el 25/07/2015.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, pp. 69-97. Buenos Aires: Prometeo.
- Jelin, E. (2006). Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, pp. 47-68. Buenos Aires: Prometeo.

- Kaniki, M. H. Y. (1987). La economía colonial: las antiguas zonas británicas. En *Historia General de África*. África bajo el dominio colonial (1880-1935), pp. 437-484. Madrid: UNESCO.
- Kurian, G. (2001). The Impact of Labor Migration on African Families in South Africa: Yesterday and Today. Immigrant and Ethnic and Minority Families. *Journal of Comparative Family Studies*. Autumn, Vol. 32, N° 4, 533-548.
- McDonald, et. al. (2000). Guess Who's Coming to Dinner: Migration from Lesotho, Mozambique and Zimbabwe to South Africa. *The International Migration Review*. Autumn, Vol. 34, N° 3, 813-841.
- Modi, R. (2003). Migration and Democratic South Africa. *Economic and Political Weekly*. May 3-9, Vol. 38, N° 18, 1759-1762.
- Modolo, V. (2004). *La política de expulsión de extranjeros en Argentina. Continuidad o quiebre en la actual Ley de Migraciones*. Disponible en línea: http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigr/archivos/Modolo_politica_expulsion.pdf Consultado 02/09/2015.
- Oteiza, E. (2006). Inmigración y Derechos Humanos. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. N° 12. Disponible en línea: <http://alhim.revues.org/1382> Consultado: 18/09/2015.
- Sassen, S. (2004). Formación de los condicionantes económicos para las migraciones internacionales. *Ecuador Debate*. Quito: CAAP. N° 63, 63-88.
- Skocpol, T. (1994). Estrategias recurrentes y nuevas agendas en sociología histórica. En W. Ansaldi (Comp.). *Historia / Sociología / Sociología Histórica*, pp. 147-196. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. (También en: *Historia Social*. Valencia, Primavera-Verano, 1991, N° 10, 101-136).
- Ulicki, T. y Crush, J. (2000). Gender, Farmwork, and Women's Migration from Lesotho to the New South Africa. *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*. Special Issue: Transnationalism, African Immigration, and New Migrant Spaces in South Africa. Vol. 34, N° 1, 64-79.
- Womack, B. (2007). Teoría de la asimetría y poderes regionales. En J. Tokatlian (Ed.). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, pp. 15-34. Buenos Aires: Ediciones del Zorzal.



ENTREVISTA

Interview



Fotografía de Rafael Palma

Entrevista a José Gabriel Palma

Interview with José Gabriel Palma

José Gabriel Palma es Doctor en Economía de la Universidad de Oxford y Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Sussex. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge y de la Universidad de Santiago en Chile.

“Mi argumento es que (...) Trump podría perfectamente ser un monstruo de Frankenstein, construido a partir de componentes de nuestros héroes visionarios, aquellos que desinteresadamente introdujeron las reformas en América Latina: Los Siete Magníficos, quienes marcaron para siempre el neo-liberalismo de la región. Su respeto por los derechos humanos, lo aporta Augusto Pinochet; su sentido estético, viene de Carlos Menem; su honestidad, de Carlos Salinas de Gortari; su apego a la democracia, de Alberto Fujimori; su profundidad ideológica, de Fernando Collor de Mello; su seriedad fiscal, de Alan García y su sanidad mental, de Abdalá Bucaram. El terror es que Trump ratifique la profecía de Hannah Arendt, aquella que ya se confirmó en el Chile de los torturadores y del grupo duro de los Chicago Boys: el peor mal lo hace gente insignificante.”

Por Cristina Ruiz del Ferrier* y Horacio Rovelli**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 19 de abril de 2017.

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Programa de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

** Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de las Facultades de Ciencias Económicas y de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ex Director Nacional de Política Macroeconómica de la Nación. Correo electrónico: hrovelli@sociales.uba.ar

Cristina Ruiz del Ferrier – Horacio Rovelli: – Para comenzar esta entrevista, quisiéramos preguntarle: ¿A qué asocia centralmente el difícil escenario político-económico que América Latina atraviesa en la actualidad?

José Gabriel Palma: –Unos más, unos menos, el panorama es uno de cuesta abajo en la rodada. Nunca he visto a una América Latina tan carente de ideas y ¡justo cuando más las necesitamos! En política económica el discurso hegemónico es el mismo de hace más de 30 años y el mundo ya no puede ser más distinto. En política comercial se repite lo mismo que antes del surgimiento de China (e India); en lo financiero lo mismo que antes que se desarrollara el monstruoso mercado financiero internacional actual; y en política industrial igual de perdidos (por ahí alguna buena intención, que jamás se concreta). Voces alternativas se siguen desechando como ruido. Nuestras economías están en un limbo y nadie parece tener idea cómo reenergizarlas –fuera de hacer más de lo mismo, ojalá mejor–. Nunca países de ingreso medio se han podido desarrollar en esa forma “vegetativa”. Quizás lo peor fue como nos farreamos el (mal llamado) ‘super-ciclo’. Cuesta encontrar nuevas capacidades productivas –salvo más de lo mismo en lo extractivo–. Al menos algo subió el gasto social. Y ahora que los precios de los *commodities* vuelven a niveles más normales el panorama es desolador: ajustes, desaceleración y más deuda. Nos farreamos una de esas oportunidades que cuando mucho llegan una vez por generación. Aunque un desastre como el actual es algo complejo y, de seguro, sobredeterminado si tuviera que identificar a dos *prima donnas* en la interacción de la indolencia, elegiría a nuestra elite capitalista (por su insustancialidad), y a la así llamada ‘nueva izquierda’ (por su marchitamiento ideológico).

C.R.F. – H.R.: –Partamos por lo primero.

J.G.P.: –Bien. Parafraseando a Mario Vargas Llosa, la piñata de las privatizaciones y la de los recursos naturales jodió el modelo desde

el principio, como un árbol que nace chueco y nunca más se pudo enderezar. De ahí para adelante se siguieron premiaron todo tipo de opciones cómodas para acumular, del tipo rentista, depredador, especulador y como ‘*traders*’. Pero esos espacios se agotaron y el modelo ya tocó fondo. Por eso (como diría Nicolás Guillén), de igual forma como ya se autorregalaron al agua de las lluvias, los deshielos de primavera, los peces del mar, los minerales de las rocas, los bosques nativos y las aguas de los fiordos, ¿por qué no darle nueva vida al modelo parcelando el cielo y los glaciares del sur, y creando derechos a los rayos del sol, a las olas del mar, a las corrientes marinas y a los vientos cordilleranos? Seguro que al menos en Chile ya tienen grupos de consultores, llenos de neocamaradas, trabajando en eso. El gran problema, como diría Oscar Wilde, fue que en este modelo esforzarse para ganar plata haciendo algo útil en lo productivo no-primario pasó a ser signo de falta de imaginación. El año pasado, la productividad promedio por trabajador en la región fue igual a la de 1980 (US\$34 mil, precios del 2015, PPP)¹. Si bien hay diversidad entre países y sectores, ¿eso sí que es estancamiento promedio! 36 años. El contraste con los países asiáticos es notable, incluido en la forma en la que se hicieron las reformas –la productividad promedia por trabajador en el Asia emergente se sextuplicó en dicho período, creciendo al 5.3% real anual. Dejando a Filipinas de lado (el país latinoamericano honorario en Asia), el menos dinámico del Asia emergente en esta variable (Malasia) tiene una tasa de crecimiento que es 50% mayor a la del más dinámico en nuestra región (Chile). No por nada llega a ser insólito como nuestras corporaciones le hacen el quite a competir con sus pares asiáticos en cualquier cosa productiva. Tiran la toalla sin siquiera intentar. Les da

1 <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>

lo mismo que a raíz de eso casi todo lo interesante para el crecimiento queda en Asia. Se conforman con enviar a China el petróleo en crudo, el cobre como concentrado, el hierro en bruto, la madera como astilla y la soja en poroto; hasta la nuez va con cáscara. Total, en la economía interna han construido toda una maraña de mecanismos compensatorios a su falta de dinamismo, como el poder extraer a gusto todo tipo de rentas que le subsidian –y ayudan a perpetuar– sus inhibiciones productivas. Y el mayor subsidio de todos, por supuesto, es nuestra gran desigualdad –el poder sacar un pedazo grande de una torta chica–.

C.R.F. – H.R.: –¿Cuán diferente es nuestra distribución del ingreso respecto de la del Asia?

J.G.P.: –Miren a Chile, mi país. La información tributaria indica que el 1% más rico se apropia de casi un tercio del ingreso². Y por hacer las simplezas que hace –para lo cual sólo necesita invertir, innovar y diversificar en forma mínima–. Dado su ingreso por habitante, la economía chilena –para muchos, el paradigma– es una de las menos diversificadas del mundo. Y el gran crecimiento de la inversión corporativa chilena en el resto de la región no es más que arrancar tanto para diversificar el portafolio político, como para evitar tener que diversificar la economía nacional – pues obviamente es más fácil hacer más de lo mismo en el país de al lado. El último ejemplo es una corporación chilena que acaba de ofrecer más de US\$ 1,000 millones por 600 estaciones de servicio que opera Shell en Argentina; como en Chile ya no cabe una más, y para no molestarse en hacer algo que nos pueda ayudar a sobrepasar la trampa del ingreso medio (como, por ejemplo, diversificar la economía industrializando el sector exportador), es más fácil pasar a hacer lo mismo elemental al lado.

Además, desde un punto de vista tecnológico, la venta de bencina en estaciones de servicio ya se acerca al límite de la molestia en cuanto al desafío que una oligarquía de este tipo está dispuesta a tomar. Mientras tanto, en economías donde la elite capitalista no necesita que le subsidien su falta de imaginación y dinamismo diversificador, como la coreana y la taiwanesa, el 1% se lleva una fracción del ingreso de lo que se llevan las de acá: alrededor del 12% del ingreso nacional³. La diferencia distributiva con Corea es incluso más notable si se compara el 0,1% más alto; mientras en Chile esa pequeña minoría se cree con el derecho divino de llevarse un 20% del ingreso, en Corea se conforman con casi 5 veces menos (4,4%). Y para qué decir el contraste del 0,01%: mientras ese grupo ínfimo (unas 300 familias) acarrea en Chile con un 12% del ingreso, en Corea ese grupo –que incluye a algunos de los empresarios más exitosos del mundo– se quedan satisfechos con un séptimo de eso (1,7%). Al margen de los inevitables problemas de medición, ¿cuál podría ser la lógica de este contraste alucinante (mídase como se mida), otra que ser una falla tectónica de mercado? Y una que sólo sirve para incentivar, resguardar y sustentar la falta de progresividad de nuestras oligarquías. Como ya lo analicé en otra publicación⁴, muchas oligarquías en el mundo (incluso en Asia) también quisieran llevarse lo de sus pares latinoamericanas, y por hacer el tipo de cosas que ellas hacen –pero hasta ahora no han podido salirse con la suya–. Quizás nuestros grandes empresarios (grandes en tamaño) deberían patentar su invención.

C.R.F. – H.R.: –En ese sentido, ¿por qué es tan relevante la comparación de Chile con Corea?

2 <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fad3ac79952b1395a555a90a86633790.pdf>

3 <http://www.wid.world/#Database>:

4 <http://ciperchile.cl/2016/09/26/un-par-de-preguntas-a-andronico-luksic-el-hombre-publico/>

J.G.P.: –Pues hasta hace no mucho, ambos países tenían niveles promedios de productividad similares: en 1980 las dos llegaban a un quinto de la de los Estados Unidos –Chile: 21%, y Corea: 19%– (medido en dólares normales constantes, no los PPP)⁵. Desde entonces, Corea creció a una de las tasas más altas del mundo, mientras Chile sólo logró el lugar 23 en la tabla de posiciones. Incluso durante nuestro único período de dinamismo (1986-1998), Chile no logró alcanzar la tasa de crecimiento de la productividad en Corea (3.6% y 4.9%, respectivamente). Pero la gran diferencia vino después de eso, pues mientras a nosotros se nos acabó el oxígeno, Corea continuó creciendo en forma acelerada –crisis financiera del '97 y todo–. Es el contraste entre ser corredores de maratón (Corea), y de media distancia (Chile). Y por tener tantos altos y bajos, Chile pudo cerrar su brecha productiva con los Estados Unidos durante este período (1980-2016) sólo en algo minúsculo (2 puntos porcentuales, llegando al 23%); mientras tanto, Corea fue capaz de avanzar 15 veces más. De continuar estas velocidades, Corea no se demorará mucho en cerrar totalmente su brecha productiva, mientras nosotros vamos a necesitar (literalmente) más de un milenio para hacerlo. Que haya otros países donde las cosas estén peor, y a veces *mucho* peor (como en Venezuela) –y que eso también pase en otras partes, como en Sudáfrica–, es sólo el consuelo del mal de muchos.

C.R.F. – H.R.: –¿Podría brindarnos algunos ejemplos concretos en esta comparación de Chile con Corea?

J.G.P.: –Como explicaba en la publicación ya citada, ¿cuál podría ser la racionalidad para que los Samsung se lleven una retribución relativa tanto menor a la de nuestros empresarios, a pesar de ser capaces de competir mano a mano con Apple e Intel, y de dominar junto

a LG (otra corporación corana) el mercado de pantallas planas? Sus pares chilenos se llevan tantas veces más por hacer concentrado de cobre –un barro con un contenido de metal de aproximadamente un 30%, resultado de una flotación rudimentaria del mineral bruto pulverizado–. Si fuese factible exportar el mineral en forma aún más primitiva, sin duda que lo haría, pues la apropiación de la renta de los recursos naturales se hace en el producto más primario. De ahí para adelante vienen los procesos industriales de elaboración, los cuales mejor dejárselos a los asiáticos. ¿O cuál podría ser la lógica que hace a los Hyundai tan pudorosos mientras construyen autos con tecnologías de punta? Sus homólogos chilenos se llevan tantas veces más del ingreso tan sólo por echarles bencina a esos Hyundais. ¿Y por qué los dueños de astilleros en Corea serán igual de recatados, mientras construyen los barcos más grandes, complejos y tecnológicamente avanzados de la historia? Los criollos, en cambio, exigen tantos múltiplos más por molestarse en producir salmones de 3 kilos, con sus correspondientes piojos y extra dosis de antibióticos (500 veces más por pescado que en Noruega). ¿Y por qué será que hay tanta modestia distribucional entre los *tech startups* en Corea, cuando el Bloomberg Global Innovation Index los ha colocado como primeros en el mundo en cuanto a sus capacidades para investigación y desarrollo, densidad tecnológica y patentes (entre otras áreas similares)? Nuestros no tan modestos caciques, en cambio, requieren una retribución relativa tanto mayor tan sólo por hacer astilla de madera y pulpa de tercera. Y nuestros oligarcas que se dedican a la pesca de alta mar se ríen de los peces de colores, pues en Chile siete de esas 300 familias del 0.01% tuvieron el derecho natural a llevarse *gratis* las mejores cuotas pesqueras del país, y (*de facto*) a perpetuidad –y con el aplauso cerrado de la barra brava neo-liberal de la nueva izquierda– (bueno, unas cuantas propinas siempre ayudan). Usando el leguaje del polo (después de

5 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

todo, en Chile somos campeones mundiales de ese deporte –no todo lo relacionado con la desigualdad tiene que ser negativo...–), ¿cómo puede ser posible que empresarios con un hándicap que cuando mucho llega a 5, ganen proporcionalmente tantas veces más que los asiáticos, quienes a menudo se acercan a uno de 10? Sería interesante si en la dimensión empresarial también pudiésemos seguir el prototipo del Manchester United: si Inglaterra no produce suficientes jugadores de fútbol de nivel mundial, o entrenadores, ¿qué tal importarlos? En nuestro caso, importar empresarios asiáticos que son como pez en el agua para operar en mercados altamente competitivos; e importar *policy-makers* asiáticos, quienes parecen ser los únicos que todavía entienden la gran diferencia entre lo que es el interés corporativo y el nacional –en especial, entienden que es un delirio la idea que basta la disciplina de los mercados y su auto-regulación para que mercados como los nuestros, incluidos los financieros, funcionen en forma eficiente desde una perspectiva social–.

C.R.F. – H.R.: –El último informe *Forbes* parece confirmar lo que Usted dice.

J.G.P.: –Así es. A nadie le debería sorprender, entonces, que hay más billonarios en el desastre que es Brasil que en Corea; y más jeques de este tipo en Chile que en Arabia Saudita.

C.R.F. – H.R.: –Resulta interesante pensar este estado de situación en relación al desarrollo de la ciencia y la técnica. ¿Cómo influye todo esto en la inversión en investigación y desarrollo?

J.G.P.: –Corea gasta 11 veces más en investigación y desarrollo (como porcentaje del PIB) que Chile. Pero parece que esa insignificancia que se invierte aquí en este tipo de investigación basta para el tipo de desafíos tecnológicos que tienen las actividades a las que se dedica nuestros grupos económicos. Como dijo Miguel de Unamuno (en una polémica con José Ortega y Gasset): “¿qué inventen ellos?” (Se refería al resto de Europa). ¿Cuál es el pro-

blema? Para luego agregar, “La ciencia quita sabiduría a los hombres”. (¿Y a las mujeres?). Refiriéndonos a los asiáticos, hoy tendríamos que agregar: ¿y que inviertan ellos; y que transpiren ellos! No por nada la tradición Ibérica ha sido siempre mucho más creativa en pintura, escultura, música, teatro, literatura y cine, que en sus contribuciones al desarrollo productivo y al de las ciencias. La falta de ilustración ibero-americana, más allá de las artes y las letras, también ha tenido un impacto negativo en las ciencias sociales; en especial debido a la falta de sofisticación en el ejercicio del poder por parte del Estado. Aquí las ideas de Foucault son cruciales. El conocimiento y el poder están íntimamente interrelacionados, uno presuponiendo al otro. Aparte de su dimensión filosófica, la idea de Foucault intenta mostrar cómo el desarrollo de las ciencias sociales está interrelacionado con la necesidad de desarrollar formas más sofisticadas de poder. Éstas requieren un conocimiento más refinado de la sociedad y de sus formas de dominación. En el mundo ibérico, en cambio, ya que los Estados tienden a gobernar en formas más rudimentarias –en parte, para poder hacer sustentable estrategias de acumulación igualmente rudimentarias– se ha requerido de un nivel menor de desarrollo del conocimiento social. ¿Dónde está el Picasso del pensamiento económico iberoamericano; el García Márquez de su sociología; o el Neruda de su ciencia política? Quizás ni el estructuralismo latinoamericano de la posguerra se salva, pues como dijo uno de sus principales letrados, su substancia estaba “en la originalidad de la copia”⁶. Como ya explicaba en otro lado⁷, el pensamiento Cepalino se inspiró en forma un tanto mecánica

6 http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12433/004007040_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y;

7 http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_S000312

en el estructuralismo francés de la posguerra (y luego prefirió olvidar sus raíces). Mientras nuestros caciques sigan creyendo que tienen el derecho divino a tanto, por tan sólo recolectar la fruta que está al alcance de la mano, y puedan seguir saliéndose con la suya, y en democracia, no sólo nuestra economía sufrirá las consecuencias. Darwin desarrolló el concepto de "fósiles vivientes" para referirse a especies que sobreviven a pesar de que sus parientes cercanos en otros lugares ya están extintos. Especies que perduran por haber estado expuestas a menor competencia. Creo que este concepto de fósil-viviente es particularmente apropiado para nuestras oligarquías.

C.R.F. – H.R.: –Por lo tanto, ¿para poder entender nuestra gran desigualdad hay que mirarla en un contexto más amplio?

J.G.P.: –Sin duda. Mi argumento central en esta materia es que nuestra verdadera trampa del ingreso medio es nuestra extrema desigualdad; y que todos aquellos que la justifican (o magnifican sus logros) son vendedores de ilusiones. ¿Será pura causalidad que Corea (junto a Taiwán) tengan, junto a su asombroso éxito económico, unas de las mejores distribuciones del ingreso 'mercado' del mundo –aquella antes de impuestos y transferencias? Una que es mucho más equitativa que la de cualquier país de la Unión Europea –Alemania incluida–, o incluso que la de los famosos países nórdicos, célebres por su equidad. ¿Chile? Ranking 120 en esa variable; y eso aún después de cinco gobiernos de la así llamada 'centro-izquierda', que al menos al nivel del discurso decían querer hacer algo para mejorarla. Y desde el punto de vista de la distribución después de impuestos y transferencias, el 'Coeficiente Palma'⁸ nos indica que el 10% más rico en mi país se lleva 3 veces más que el 40% más pobre. En Corea,

este coeficiente es 1. Esto es, mientras en Corea el 10% más rico se lleva prácticamente lo mismo que el 40% más pobre, Chile pone el grito en el cielo si no se lleva al menos 3 veces más de la torta. Como resultado (según las encuestas de presupuesto familiar), en Chile el 10% más rico se lleva casi 20% puntos porcentuales del ingreso *por sobre* lo que apropió su par en Corea. ¿Alguien podría argumentar que ese 'segundo plato' del decil más rico en Chile (equivalente casi a un quinto del ingreso nacional) refleja fundamentos objetivos –y no artimañas políticas y fallas de mercado, especialmente diseñadas para ello? En el menú del 'segundo plato' se destaca la apropiación gratuita (y muchas veces ilícita) de las rentas de los recursos naturales. También la regulación financiera *al dente* (que legitima la usura); y todo tipo de fallas de mercado que permiten generar y apropiar una amplia gama de rentas artificiales, como las que provienen de una concentración oligopólica ilimitada y la posibilidad de explotar dicho poder de mercado casi sin contrapeso. También se encuentra la facilidad para coludir y fijar precios; para la fuga de capitales; y la creación de institucionalidades hechas a la medida para extraer todo tipo de rentas artificiales (muchas veces con el carácter de extorsión) en la salud, pensiones e infraestructura. Y entre tanta falla de mercado hecha a la medida para generar y sustentar nuestra extrema desigualdad, una de las más evidentes es la segregación artificial del mercado de la educación en cuanto a su calidad⁹. A nuestras oligarquías (verdaderas máquinas aspiradoras de rentas) se les beneficia además con tasas impositivas bajas, regresivas y llenas de artificios; y con Estados que creen que el

8 <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1627.pdf>; y www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp143_2015.pdf

9 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/12/10/hijitos-de-papa-investigacion-de-chigago-boy-revela-que-familias-y-colegios-de-origen-siguen-siendo-determinantes-para-acceder-a-la-elite/>

ser 'subsidiario' significa la obligación de tener que subsidiar y subsidiar al gran capital. Dificil tarea tienen quienes intentan explicar todo esto desde la perspectiva de la teoría económica ortodoxa. Al menos los de la tradición austríaca, y los de la de Adam Smith, a diferencia de los neo-liberales *à-la* Chicago (y sus neo-camaradas en la nueva izquierda), entienden que dichas rentas son artificiales, altamente ineficientes y un modelo para "how to get the prices wrong" –y que estas rentas no tienen nada que ver con el *laissez faire*-. En realidad, son su antítesis. A su vez, quienes critican dicha falla distributiva de mercado sólo desde una perspectiva ética, pierden la noción del movimiento que lleva a generarlas.

C.R.F. – H.R.: –Por lo tanto, parece claro que hay formas diferentes para globalizarse.

J.G.P.: –Lo que queda en evidencia es que dentro del capitalismo globalizado hay formas diferentes de hacer las cosas. Una es con eficiencia, mayor equidad, empresarios Schumpeterianos y un Estado capaz de *disciplinar* al gran capital, y de darles derechos muy bien definidos a los medianos y pequeños productores. En Corea, por ejemplo, para poder instalar un supermercado había primero que compensar a los almacenes del barrio (¿qué poca modernidad la de estos coreanos!). La otra forma, la nuestra... Por supuesto tampoco hay que idealizar el Asia. Allá, por ejemplo, hay tanta corrupción como en nuestra región. Pero en el último escándalo de ese tipo en Corea terminó preso el heredero y alto ejecutivo de Samsung. En Chile, mientras tanto, fue un gobierno de la nueva izquierda el que cambió la legislación para que no se pudiese mandar preso a ningún empresario condenado por colusión, u otros delitos de ese tipo (una palmadita en la mano basta). Lo absurdo es que la nueva izquierda nunca quiso entender que ese tipo de legislación va en una dirección ortogonal a la necesaria para la eficiencia y el crecimiento de la productividad. En Asia, las oligarquías saben muy bien que para continuar con su

poder y privilegios tiene que invertir, generar nuevas tecnologías, diversificar las economías. En América Latina, en cambio, lo que yo llamo 'nuestras oligarquías con tenure' creen que tiene el derecho divino a estar donde están, y a perpetuidad –y en forma totalmente independiente a su dinamismo–.

C.R.F. – H.R.: –¿Qué políticas económicas sugiere para salir de todo esto?

J.G.P.: –Como si todo lo anterior no fuese suficiente, un problema adicional a nuestra forma pueblerina de globalizarse es que no hay que ser demasiado optimistas respecto del rol que podrían tener políticas económicas más ilustradas. Por ejemplo, una cosa es estar a favor de un tipo de cambio estable y competitivo (como en Asia); otra es creer que si se lo implanta aisladamente en medio del modelo neo-liberal actual –misma ideología, mismo comportamiento rentista por parte de nuestras oligarquías, mismos *policy-makers*– éste podría *por sí sólo* tener un impacto transformador. Por decir lo obvio, las políticas económicas sólo pueden operar dentro de dinámicas institucionales específicas –y su efectividad depende de eso–.

C.R.F. – H.R.: –Entonces, ¿cuál es el principal secreto del Asia?

J.G.P.: –Junto a lo que ya mencioné, yo siempre destaco su envidiable pragmatismo ideológico. Eso los lleva a ser los herejes del neo-liberalismo; y su increíble dinamismo les permite pecar sin miedo a las iras de las deidades neo-liberales (mercados financieros, FMI, agencias de calificación de riesgos, etc.). Mientras todo occidente (en especial en el mundo anglo-ibérico) se tragaba la píldora esa de que las reformas neo-liberales eran la obra de Dumbledore, en Asia sabían instintivamente que si venía de donde venía, y favorecía a los intereses que hacía, sólo podía ser una construcción de Voldemort. Por eso digo que nuestros economistas que ayudaron a diseñar este modelo mostraron ser buenos 'ingenieros

de sistema' –pues ayudaron a que la ideología neo-liberal en su versión más burda terminara conquistando nuestra América con la misma fuerza con la que la Inquisición conquistó a España–. Otros, menos generosos, los llamarían sastres, expertos en hacer excelentes trajes a la medida.

C.R.F. – H.R.: –Su argumento es que nuestro 1% se lleva tanto no 'por ser los mejores', sino porque el traje fue hecho a la medida, ¿verdad?

J.G.P.: –Así es. Sin duda, nuestra elite capitalista malentendió a Darwin, y cree que lo que él decía era que el que sobresalía lo hacía porque era 'el mejor'. Para él, sobresalir nunca tuvo una connotación valórica; esa calificación se la dan siempre quienes, por cualquier razón, están arriba –y su inevitable enjambre de aduladores–. Para Darwin, dado un medio ambiente *específico*, sobresalen aquellos que (muchas veces de forma puramente fortuita) tienen las habilidades y energías *relevantes*. Cambie el medio ambiente y el cuento es otro. Por eso, uno de mis intentos por descifrar lo que realmente es el neo-liberalismo¹⁰, lo analiza desde esta perspectiva: es una ideología y una tecnología de poder que ambiciona a imponer una *praxis* político-económica e institucional que genere, en forma totalmente *artificial*, un medio ambiente hecho a la medida de las habilidades, singularidades e intereses –e insuficiencias– de un tipo específico de gran capital. Un medio ambiente que le pueda dar todas las ventajas imaginables al capital rentista, al depredador, al financiero especulador, al extorsionador, al *trader*, y al de aquellos que se esconden de la competencia internacional operando en el sector no-transables de bajo desafío tecnológico. En la selva neo-liberal, ese tipo de capital es rey (y en él puede corroborar sus delirios de grandeza). En otros medio am-

bientes más competitivos e ilustrados, a muchos no les daría ni para respirar.

C.R.F. – H.R.: –¿Pero a quién perjudica ese medio ambiente?

J.G.P.: –Ese medioambiente, hecho a la medida de unos, viene a gran costo económico para otros, pues no sólo le hace la vida casi imposible a una parte importante de la población, sino también a otros agentes económicos mucho más dinámicos, como es el caso del capital más productivo, en especial el de la manufactura –y a todo aquél que tiene que vivir en un mundo realmente competitivo–. Ese mundo donde hay que invertir e innovar constantemente sólo para poder sobrevivir en el mercado; y sólo si le va bien, ganar al menos un poco. Para nuestros empresarios neo-liberales, y sus neo-camaradas, ese tipo de mercado ya representa una etapa anterior (e inferior) en la evolución humana –aquella donde había que luchar por la subsistencia–. En el Brasil pre-neoliberal, por ejemplo, la manufactura representaba más del 30% del PIB; hoy, en cambio, cuando tiene que enfrentar la competencia asiática –y con las desventajas que además le da una macroeconomía antediluviana– ya representa menos del 10%. ¿Tendrá su desastre económico actual algo que ver con el hecho de que su oligarquía cambió manufacturas por finanzas, lo elaborado por lo extractivo y la innovación por el retail? Y que para poder hacer eso sin contrapeso incrementó la corrupción de la política por un múltiplo de dos dígitos. ¿Tendrá ese desastre algo que ver con cambiar un modelo que (con todos sus enormes problemas) era productivo, por uno que sólo premia estrategias rentistas, especulativas, y depredadoras? La diferencia con Asia es que allá el Estado y la oligarquía usaron las reformas para fortalecer su *modelo productivo*, y no para cambiarlo por otro más placentero. Si la nueva izquierda tan sólo hubiese entendido eso...

C.R.F. – H.R.: –Pero hay sectores que han tenido gran desarrollo.

10 <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1030.pdf>

J.G.P.: –Sí, sin duda en América Latina han surgido actividades cuya productividad llegó a nivel mundial, lo que nos lleva a una estructura productiva muy heterogénea; pero éstos se concentran en lo extractivo y en las multilatinas cuya base de rentabilidad muchas veces viene, junto a lo financiero fácil, del haber sabido coordinar a la perfección cadenas de producción de bajo valor agregado, compuestas principalmente por pequeños y medianos proveedores con el yugo al cuello. El error garrafal de nuestro modelo neo-liberal de acumulación y dominación –al que John Stuart Mill probablemente llamaría *distópico*– fue su ilusión que podía ser sustentable en el tiempo sin necesidad de reorientarse a lo productivo. Por eso, lo difícil de comprender no es por qué este ciclo político-económico neo-liberal comienza a desgranarse –en especial en su versión Anglo-Ibérica–, sino cómo pudo durar tanto tiempo sin desarticularse. Eso no significa que esté a punto de colapsar; para nada. Sólo que su versión original se desintegra, y que eso, por ahora, nos lleva a escenarios aún peores, tipo Trump, Brexit, y el renacer de la burda ultraderecha europea. También crea nichos para algunas izquierdas despistadas (aunque al menos en algunas partes también surgen algunas de las otras), las cuales en su impotencia frente al poder absoluto corporativo neo-liberal, cual meteoritos, se fragmentan en la atmósfera con discursos cada vez más principistas. No por nada este modelo neo-liberal, junto con ser una forma tan ineficiente de organización económica, ha demostrado ser una de las tecnologías de poder más sofisticadas de la historia. Cuando ando optimista pienso que las cosas van a tener que empeorar aún mucho más, antes de comenzar a mejorar.

C.R.F. – H.R.: –**Según su parecer, ¿qué hizo el Partido dos Trabalhadores en Brasil, fuera de lo social, para cambiar las cosas?**

J.G.P.: –*Mucho ruido, pocas nueces.* Una vez di una presentación en Cambridge en un seminario para altos ejecutivos de multinaciona-

les. Eran los primeros años de Lula, cuando todo el mundo andaba alucinado con Brasil. Su título fue: *‘Is Brazil’s recent growth acceleration the world’s most overrated boom?’* Después lo publiqué con el mismo título¹¹. Enfatizaba que ese auge inicial del período del Partido de los Trabajadores (PT), dada sus políticas (o mejor dicho, su falta de políticas) era insostenible. A menos que el gobierno interviniera en la matriz productiva, no sólo sus objetivos sociales iban a ser insostenibles, sino su crecimiento inicial iba a ser insustentable. Al final del curso uno de los participantes escribió como comentario al programa: “ojala Palma esté equivocado sobre Brasil; sino, acabo de cometer el error más grande de mi vida al comprar una empresa brasilera a un precio astronómico”. Pero en Brasil, ¿cuál podría ser el problema para los de arriba de lo que yo decía –incluido para aquél que vendió tan bien su empresa a esa multinacional?– Como muestra un informe de *Forbes*, durante el período del así llamado Partido de los Trabajadores se triplicó tanto el número de millonarios (aquellos con más de US\$30 millones en activos netos, sin contar su residencia principal), como el de centa-millonarios y el de billonarios. Algo parecido tuvo lugar en los otros países de la región con gobiernos ‘progresistas’. De hecho, en términos relativos ninguna otra región del mundo creó tanto millonario, centa-millonario y billonario como América Latina. Y arriba de la tabla están los países gobernados por la ‘vieja’ y la ‘nueva’ izquierda –Venezuela, Brasil, Chile y Argentina (que se ordenan de manera diferente según la categoría de millonario que se analice)–. Mientras tanto, en Brasil (como en casi toda la región) durante todo el período neo-liberal la inversión por trabajador fue sistemáticamente menor en términos reales a

11 [https://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Gabriel_Palma_\(economista\)#cite_note-CV-3](https://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Gabriel_Palma_(economista)#cite_note-CV-3)

la que hubo en 1980 –la cual no había sido particularmente alta–, incluido todo el período del PT y el *boom* de los *commodities*. Mientras tanto, Asia multiplicaba la inversión por trabajador por factores que llegan hasta dos dígitos (China incluso por 26 –mostrando que también se puede hacer demasiado de algo positivo–). Así todo, y cuando su economía ya estaba en crisis, en Brasil surgía un nuevo millonario tipo-*Forbes* cada 27 minutos. Y ahora todos se extrañan que en un carnaval como éste algún día tuviera que llegar la cuenta.

C.R.F. – H.R.: –Y en particular, ¿cómo analiza la destitución de Dilma Rousseff?

J.G.P.: –Para mí, lo fundamental de lo que pasó es que en un país estructuralmente corrupto como Brasil, para encontrar una solución al ‘dilema hobbesiano’ (cómo mantener la paz social), se requiere alternancia en el poder. Pero cuando un partido amenaza eternizarse en las alturas (el PT ganó cuatro elecciones seguidas y tenía la quinta en el bolsillo), los del otro lado pierden la paciencia –por mucho que el PT les haya hecho considerables “trickle-down” para apaciguar los ánimos–. Por eso, creo que lo fundamental del reciente golpe institucional en Brasil fue un ajuste de cuentas dentro de la Cueva de Alí Babá¹². Más de la mitad de los parlamentarios que votaron, tenían ellos mismos juicios en contra. Sólo en un caso de mega-corrupción (Odebrecht en Petrobras, compañía constructora que ya ha reconocido más de tres mil millones de dólares en corrupción) ya han sido implicados 5 ex-presidentes, varios ex-candidatos a la presidencia, 60 parlamentarios, incluido los presidentes de ambas cámaras legislativas, 8 ministros del actual gobierno, la mitad de los gobernadores, y muchos otros políticos (incluido el al-

calde de Río durante las Olimpiadas). Y el que inició y lideró el *impeachment* contra Dilma (el Presidente de la Cámara de ese entonces) ya fue entregado en sacrificio por sus correligionarios para apaciguar a las masas. El pecado de Dilma (cuentas fiscales alegres) parece cuento de hadas al lado de lo demás.

C.R.F. – H.R.: –Volviendo a Asia que se desarrolla, ¿tenemos otra lección que aprender?

J.G.P.: –Sí, varias más. Una fundamental es que ellos fueron los que mejor entendieron a Darwin: “El que sobresale no es el más fuerte, ni siquiera el más inteligente, sino el que mejor *se adapta al cambio*”. Pero claro, en nuestra región es difícil adaptarse imaginativamente al cambio dentro de este modelo. ¿De cuántas formas se puede rediseñar este modelo pueblerino, sin desordenarlo en forma terminal? Sin que los potentados pierdan su derecho tipo pernada a llevarse hasta un tercio del ingreso, año a año. Como diría un físico, ¿de cuántas formas se puede remodelar una estructura con tan poca entropía? ¿De cuántas formas se puede reinventar algo tan bondadoso para algunos y en democracia? ¿Cómo se puede cambiar un sistema que insiste tan efectivamente en reproducirse y mantenerse por sí mismo? Uno (¿autopoiético?) que aunque se intente cambiarlo estructuralmente, su red tiende a permanecer invariante, manteniendo su identidad. ¿De cuántas formas se puede limitar el acceso de otros a las rentas, construyendo tan efectivamente lo que Douglass North llamó acertadamente un “*Limited Access Order*”?¹³

12 <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/09/02/dilma-la-izquierda-subprime-y-el-ajuste-de-cuentas-en-la-cueva-de-alibaba/>

13 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjwIPYpZ3PAhUEIJAKHcP1AYkQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fweb.stanford.edu%2Fgroup%2Fmcnollgast%2Fcgibin%2Fwordpress%2Fwp-content%2Fuploads%2F2013%2F10%2FLimited_Access_Orders_in_DW_-II_-2011.0125.submission-

C.R.F. – H.R.: –En otras palabras, ¿Usted considera que nuestra dificultad para adaptarnos al cambio en América Latina es algo estructural?

J.G.P.: –Sin duda. Y a nuestras rigideces también hay que agregarle la ideología. Como nos decía José Ortega y Gasset: el problema de América Latina es que hay demasiados individuos satisfechos consigo mismo, que miran a la realidad como espejo de auto-contemplación. Toda la razón. Basta mirar nuestro 1%. Y el narcisismo nunca ha sido una buena receta para adaptarse al cambio; para tener aquella flexibilidad necesaria para poder adaptarse a esa tendencia natural –tanto en el mundo físico, como en el social– del orden en transformarse constantemente en desorden (y así subir su entropía). Es esa continua tendencia al desorden, precisamente, lo que genera nuevos desafíos políticos, económicos, institucionales e ideológicos, cuya solución requiere de una continua sofisticación de las formas de dominación y acumulación. Considero que ése es nuestro Talón de Aquiles colectivo; porque ahí fallan casi todos nuestros empresarios, políticos, intelectuales, y la vieja y la nueva izquierda.

C.R.F. – H.R.: –Resulta paradójico porque los de la nueva izquierda dirían que ellos sí se adaptaron al cambio.

J.G.P.: –Para nada. Ideológicamente sólo multiplicaron por menos 1. Eso nunca ha sido adaptarse al cambio, es acomodarse. Un empresario comentaba recientemente en mi país sobre un evento con un candidato de la nueva izquierda para las próximas elecciones presidenciales: “No dijo nada, pero lo dice tan bien”¹⁴. Sería difícil sintetizar mejor el discurso actual de la nueva izquierda. Como nos de-

cía Antonio Gramsci, para que una ideología pueda seguir siendo hegemónica, tiene que ser capaz de absorber –pero en forma imaginativa– elementos de ideologías alternativas. Pero para la ideología de muchos en la izquierda, hechos como la muerte de Allende, la caída del Muro de Berlín, la creciente fragilidad del modelo cubano y el colapso venezolano tuvieron un impacto terminal. Por lo tanto, las nuevas ideas, en vez de interactuar creativamente con las existentes, simplemente destruyeron el sistema anterior de creencias. Y así, en la nueva izquierda, otro conjunto de ideas y dogmas simplemente terminaron reemplazando a los precedentes. Y no puede ser más revelador de la flojera analítica de la nueva izquierda (con sus conceptos tan inocuos como el de ‘la tercera vía’), que lo único que se le ocurra al actual gobierno ‘progresista’ de Chile respecto de los problemas de la globalización neo-liberal sea querer firmar el vergonzoso Tratado del Transpacífico (TPP). Tratado cuya razón de ser es el consolidar nuevos derechos para cuanto parásito exista en este mundo. Todo esto dentro de un contexto místico llamado “defensa a la expropiación indirecta”, para lo cual estima necesario limitar el campo de maniobra de los gobiernos al espacio que las grandes corporaciones y timadores internacionales considerasen tolerable –tanto en áreas como la política económica, lo salarial y tributario, el medio ambiente, la competencia, los derechos de los consumidores, la salud pública y las finanzas–. Defensa que además exige que cedamos cuanta soberanía sea necesaria a cortes Mickey Mouse –con jueces elegidos a dedo y llenos de conflictos de interés.¹⁵

C.R.F. – H.R.: –Pero el Tratado del Transpacífico se presentó como un tratado comercial.

version.pdf&usg=AFQjCNFvrw2eLZzIIirpcYeRAT_XK0Ijmw

14 <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/04/03/50035/Reunion-de-Guillier-con-empresarios.aspx>

15 <http://ciperchile.cl/2015/11/03/el-tpp-o-como-ceder-soberania-por-secretaria/>; y <http://ciperchile.cl/2016/06/09/tpp-qepd/>

J.G.P.: –Ese era el anzuelo. En realidad, para las multinacionales el TPP no era más que un *credit default swap*, pues saben muy bien que tienen que resguardarse ya que tarde o temprano la gente se va a cansar del abuso de lo que se llevan¹⁶ –y por lo poco que hacen: en los últimos 12 años sólo las del cobre han sacado de Chile como repatriación de utilidades (en moneda de igual valor) más que todo lo que costó el Plan Marshal de la post-guerra –aquél programa para la reconstrucción de toda la Europa devastada por la guerra-. Y se llevan eso por molestarse en hacer cosas como el concentrado de cobre. A su vez, todas las multinacionales juntas han sacado de Chile durante este período utilidades por un monto superior al *stock* de todos los ahorros previsionales de los 10 millones de chilenos forzados a cotizar en el sistema privado de pensiones (las AFPs). De hecho, entre 2002 y 2014 (durante la bonanza de los precios de los *commodities*) sacaron el equivalente a todo un PIB. Y los que no se cansan de aplaudir todo esto, y además quieren ofrecerles a las multinacionales aún más garantías vía un TPP, son el prototipo de izquierda ‘renovada’. Tan, pero tan renovada, que Gardel podría decirles: hoy tenés el mate lleno de infelices ilusiones / te engrupieron los otarios, las amigas, el gavión / la milonga entre magnates con sus locas tentaciones / donde triunfan y claudican milongueras pretensiones / se te ha entrado muy adentro en tu pobre corazón. Tanto así, que en este proceso, los renovados llegaron a convencerse de que su rol histórico era ser los nuevos *consiglieri* de la oligarquía. En Brasil hasta Fernando Henrique Cardoso dijo que no había nadie como Lula para complacer a la elite (y él sí que sabe de eso). Ya nos decía Adorno: “la forma más

efectiva de dominación es aquella que delega en los dominados la violencia [...] en la que descansa”.

C.R.F. – H.R.: –En esta perspectiva, ¿en qué se diferencia la ‘nueva’ de la ‘vieja’ izquierda?

J.G.P.: –En breve, partamos por lo que las une: lo que une a la ‘vieja’ y la ‘nueva’ izquierda, a pesar de sus aparentes diferencias, es que las dos siguen igual de pegadas en el pasado. Una, la vieja, idealiza ese pasado y quiere construir un futuro que no es más que la copia feliz de ese pasado idealizado. La otra, la nueva, demoniza ese pasado y lo único que quiere es construir un futuro que sea el opuesto a ese pasado demonizado. Un futuro tan opuesto que en materias de política económica lo que antes era virtud, ahora pase a ser vicio y lo que era vicio, ahora se entienda como virtud. Por definición, ideologías incapaces de dejar atrás los fantasmas del pasado carecen de creatividad. Son como aviones que puede correr y correr en la pista, pero no pueden nunca despegar. Y en cuanto a las diferencias entre ellas, hay una que distancia a la ‘vieja’ de la ‘nueva’ izquierda, y es que el nacionalismo es siempre inflacionario.

C.R.F. – H.R.: –Según su análisis, ¿qué hay en común entre nuestros problemas y los que llevaron a Trump y al Brexit?

J.G.P.: –Mucho más de lo que se reconoce. Antes se decía que los países desarrollados le mostraban a los atrasados la imagen de su futuro. Si alguna vez fue así, ya no lo es. Muchos esperaban que la globalización nos llevara a una gran convergencia entre las naciones, con mayor similitud ideológica y en las instituciones. Lo que siempre intuí¹⁷, es que si bien iba a haber convergencia, ésta no se iba a dar en torno a las características civilizadoras de los

16 <http://www.econ.uchile.cl/es/publicacion/nuevas-estimaciones-de-la-riqueza-regalada-a-las-grandes-empresas-de-la-mineria-privada-del-cobre-chile-2005-2014>

17 <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1111.pdf>; y <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1627.pdf>

países avanzados. En cambio, con excepciones notables en Asia, yo siempre he argumentado que la convergencia actual se iba a dar en torno a lo que nos caracteriza a nosotros, países de ingreso medio, altamente desiguales, poco dinámicos, con elites insubstanciales, Estados eunucos, ideologías fundamentalistas, y tanto académico y político encandilado por sus conflictos de interés. En otras palabras, en dicha convergencia, realidades como las nuestras iban a ser 'el norte magnético'. Me explico: no era que nuestros mercados laborales se iban a civilizar, sino que los hasta ahora civilizados se iban a latinoamericanizar. Lo mismo iba a pasar con nuestras bajas tasas impositivas, su asombrosa regresividad y porosidad, con nuestros niveles de desigualdad y baja inversión. Recordemos que cuando Reagan fue elegido en 1980, el 1% en los Estados Unidos ganaba menos del 10% del ingreso; para la crisis del 2008 ya llegaba a niveles latinos con su bananizante 24%. Y, al mismo tiempo, la inversión privada también seguía nuestros pasos, insistiendo en ser menor que la pre-Reagan como porcentaje del PIB. Esto es, mientras el 1% capturaba durante los últimos 20 años más de dos tercios del crecimiento total de los ingresos reales por familia, lo que devolvía de eso a la economía en forma productiva (inversión privada) disminuía en términos relativos al PIB. Por su parte, el decil más alto llegó a llevarse más de la mitad del total de los ingresos del país¹⁸; un nivel mayor al de cualquier otro año desde 1917, superando incluso a 1928, año cumbre de la burbuja de los *Roaring Twenties*. ¿Suena conocido?

C.R.F. – H.R.: –En ese sentido, ¿qué es lo que representa Trump?

J.G.P.: –Trump es un Macbeth tropical, que logró desahogar a los enrabados proyectando su descontento hacia latinos indocumentados,

musulmanes, y la competencia asiática¹⁹. Mi argumento es que él (y lo que representa) no sólo es el mejor reflejo de la mediocridad actual, sino que Trump podría perfectamente ser un monstruo de Frankenstein, construido a partir de componentes de nuestros héroes visionarios, aquellos que desinteresadamente introdujeron las reformas en América Latina: Los Siete Magníficos, quienes marcaron para siempre el neo-liberalismo de la región. Su respeto por los derechos humanos, lo aporta Augusto Pinochet; su sentido estético, viene de Carlos Menem; su honestidad, de Carlos Salinas de Gortari; su apego a la democracia, de Alberto Fujimori; su profundidad ideológica, de Fernando Collor de Mello; su seriedad fiscal, de Alan García y su sanidad mental, de Abdalá Bucaram. El terror es que Trump ratifique la profecía de Hannah Arendt, aquella que ya se confirmó en el Chile de los torturadores y del grupo duro de los Chicago Boys: el peor mal lo hace gente insignificante.

C.R.F. – H.R.: –Fuera de su conocida fragilidad financiera, ¿por qué se hace insostenible el modelo neoliberal en su versión actual en los países avanzados?

J.G.P.: –A riesgo que algunos ya abandonen la lectura de la entrevista (pues ya es algo más larga que un tweet), es importante destacar que entre los muchos aspectos de este modelo que ya están tocando fondo, uno muy revelador es lo que pasa en los salarios. En los Estados Unidos, el salario promedio masculino ha estado estancado en términos reales desde la elección de Reagan en 1980 y el comienzo de la 'modernidad' neoliberal. Pero como la productividad por trabajador continuó creciendo (a una tasa inferior al período anterior, pero al menos lo hizo a un promedio de un 1,5% por año), la diferencia entre el valor de lo que produce

18 <http://elsa.berkeley.edu/users/saez/saez-USto-pincomes-2012.pdf>

19 <http://ciperchile.cl/2016/11/09/trump-el-macbeth-tropical-que-logro-desahogar-a-los-enrabados/>

un trabajador y lo que se le paga subió en términos reales de un promedio de US\$ 20.000 en 1980 a US\$ 70.000 estos días. Es decir, lo que se podría llamar el "excedente bruto" por trabajador se multiplicó 3,5 veces en moneda de igual valor. Y en el caso de una trabajadora se duplicó de US\$40.000 a US\$80.000. En parte por eso, las utilidades corporativas están ahora *en récord histórico*, a pesar de los lamentables fundamentos económicos (el peor período de crecimiento desde la Gran Depresión, no obstante todos los mega-esfuerzos de reactivación). Lo mismo con la bolsa de comercio –cuya burbuja es la segunda mayor en 100 años; pero como es tan generalizada (es decir, tan indiscriminada), pasa a ser la mayor si se la mira desde el punto de vista del precio accionario mediano-. Mientras tanto, la inversión privada también se acerca a un registro histórico, pero en el otro sentido: por lo poco que representa como porcentaje del PIB. ¡Hablando de trajes hechos a la medida! Parece que aprendieron de nuestras oligarquías cómo ganar tanto con la ley del menor esfuerzo. Y como si todo eso no fuese suficiente, la deuda corporativa también llegó a un récord histórico. Y con utilidades tan estratosféricas e inversión privada tan mínima, ¿por qué necesitará tanta deuda el sector corporativo? Como todos saben, para jugar en el casino financiero, para comprar sus propias acciones (y así subir artificialmente su precio –y los bonos de fin de año–), para repartir dividendos siderales, comprarse unas a otras a precios astronómicos, incrementar salarios de ejecutivos y contribuir a sus fondos de pensiones en formas nunca antes vistas –ni soñadas: en los Estados Unidos los ahorros previsionales de los 100 CEOs de las mayores corporaciones son equivalentes a los de 116 millones de conciudadanos de la mitad más baja de ingresos del país. Esto es, esas utilidades récord y esas deudas récord se destinan a cualquier cosa, menos a hacer algo útil desde un punto de vista productivo (algo que ya es de mal gusto).

C.R.F. – H.R.: –¿Pero cómo se logra la cuadratura del círculo –altas utilidades con tan poca inversión–?

J.G.P.: –Los neoliberales, aparentemente, habrían logrado inventar la máquina del movimiento perpetuo, aquella que no tiene necesidad de que se le inyecte energía externa (inversión privada). Las ganancias podrían seguir creciendo *per secula seculorum* gracias a factores como una mayor supremacía de lo financiero, más concentración oligopólica, más colusión, más *offshoring* en busca de salarios cada vez más bajos y condiciones laborales cada vez más medioevales (como en lo textil en Bangladesh) y redes cada vez más amplias para poder atrapar más y más rentas bajo el concepto de propiedad intelectual. También por el desarrollo de nuevas formas de extorsión en la salud, de endeudamiento en la educación y de nuevas formas rentistas de administrar pensiones e infraestructura. Por un deterioro en la calidad del producto y en la atención al cliente –en cuanto a esto último, la forma cómo la United Airlines trató a un pasajero por negarse a aceptar un abuso grosero, quien terminó con contusiones cerebral, nariz quebrada y pérdida de dos dientes, es un buen reflejo de la naturaleza del nuevo *business model* en esta área-. También lo es del lado en que está en estas materias 'la fuerza del orden'.²⁰ Por decir lo obvio, para que las corporaciones continúen ganando a esos niveles, y con un mínimo esfuerzo inversor, tienen que entrar cada vez en forma más profunda en ese círculo vicioso de la ineficiencia y el abuso.

C.R.F. – H.R.: –¿A dónde nos lleva todo esto?

J.G.P.: –Según Andy Haldane, economista jefe del Banco Central de Inglaterra (no precisamente un economista heterodoxo), somos testigos de un proceso de "auto-cannibalismo" corporativo. Si antes los accionistas se repar-

20 <https://www.ft.com/content/e752feec-20f3-11e7-a454-ab04428977f9>

tían en promedio 10 de cada 100 libras de utilidades corporativas, hoy se llevan alrededor de 70. Y si antes un accionista se quedaba en promedio con una acción por seis años, ahora es por menos de seis meses (por lo que poco le importa la salud de largo plazo de la empresa). Tanto que nos decía Keynes (y muchos antes que él): un capitalismo desregulado y con exceso de liquidez (que en parte importante se debe al incremento de la desigualdad) se transforma inevitablemente en autodestructivo. Pero explíqueles eso (allá y acá) a quienes cuyos ingresos dependen de no entender... Para mí, la actual convergencia mundial, en especial en occidente –aquella (como decía) en la que nosotros aportamos el norte magnético– tiene un elemento evolutivo adicional, casi surrealista: oligarquías de países desarrollados, que hasta ahora fueron las más ilustradas y desenvueltas, hoy en día buscan cerrar brechas ‘al revés’ (hacer un ‘reverse catching-up’)²¹. Mi argumento es que las oligarquías de los países desarrollados viven hoy lo que en paleontología se llama “un taxón Lázaro”: un organismo, que por razones evolutivas ya estaba extinto, misteriosamente comienza a reaparecer. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, si bien es cierto que en lugar de plantaciones ahora rigen las todopoderosas finanzas rentista, el presente comienza a tener más que semejanzas pasajeras tanto con nuestras realidades, como con lo que podría haber sucedido en ese país si el Sur hubiera ganado la Guerra Civil... En este proceso –y en lo que podría ser una de las ironías político-económicas supremas de la historia– nuestras oligarquías tipo ‘fósiles-vivientes’ no sólo ven resucitar a sus parientes supuestamente extintos, sino que estos Lázaros (que en su vida anterior las miraban con desprecio) ahora las tratan de imitar. Es como si desde un punto de vista evolutivo, nuestro tipo de oligarquía

–y su homóloga en el Sur de los Estados Unidos antes de la Guerra Civil– fuesen a tener la última palabra. Esto, aparentemente, le podría dar la razón histórica a la naturaleza *sub-prime* de nuestras elite económica. Pasarían de fósiles vivientes a prototipo de oligarquía ‘moderna’ –en el sentido del nuevo (para nosotros viejo) paradigma rentista a seguir. Sus parientes, aparentemente extintos, ahora reaparecen y también quieren tener el derecho a la tajada del león en el ingreso nacional –y por hacer cosas triviales–. Para eso, ya amoldaron las instituciones necesarias, como tener un Estado que encuentre su razón de ser en el apoyo a su cruzada rentista. Y nuestras oligarquías, con la reaparición de sus parientes extintos quienes ahora intentan hackearles el secreto de su comportamiento banal, pueden jactarse (y no sin razón): ¡el que ríe último, ríe mejor! Y a sus parientes que reaparecen en otras partes del mundo les pueden decir, con deliciosa ironía: ¡bienvenidos al Tercer Mundo!

C.R.F. – H.R.: –¿Qué opinan los asiáticos de todo esto?

J.G.P.: –Los asiáticos no pueden creer su buena suerte, pues todo esto les deja el camino libre para continuar desarrollándose en forma productiva, sin contrapeso. Basta mirar cómo se abren las brechas en cuanto a tasas de crecimiento de la productividad.

C.R.F. – H.R.: –¿Qué efectos tiene eso en occidente?

J.G.P.: –Esto no sólo lleva a que nuestro tipo de oligarquía y la que reaparece se quede atrás respecto del Asia, sino que cuando eso hace que la gente pierda la paciencia –y los ‘progresistas’ son incapaces de generar una ideología alternativa convincente y viable–, se crean las condiciones ideales para oportunistas tipo-Trump, y las odiosidades de la extrema derecha. Aunque en cierta medida eso es sólo más de lo mismo, su implementación es ideológicamente menos sofisticada, y se nutre de un culto más burdo a la violencia. Como decía Mariátegui en los años 20, el surgimien-

21 <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1627.pdf>

to del fascismo de entonces era el precio que pagaba una sociedad en crisis por los fracasos de la izquierda. En América Latina es cuento conocido. Po eso, una forma de ver el triunfo de Trump es que el "primal scream" de los descontentos se impuso a la miopía de una minoría y a la sequía analítica de los progresistas²². Poco tenía Hillary Clinton que decirle a los *Millennials*, que fuese convincente, de por qué este capitalismo aberrante los lleva a ser la primera generación más pobre que la de sus padres (desde que existen números relevantes). ¿Cómo podía ella explicarles a los menores de 40 años por qué ya estaban condenados a pagar como servicio de su deuda educacional más que el PIB de Uruguay? (Deberían, porque casi 8 millones ya están en moratoria). ¿O por qué el servicio de su deuda en otros ítems, como autos, ya era más que el de Paraguay? ¿O por qué a tan temprana edad el servicio del total de su deuda, incluido la hipotecaria, ya no era muy diferente al PIB del Perú? Todo esto parte del hecho de que la deuda de los hogares ya está de vuelta al nivel pre-crisis del 2008 (ahora hablamos de un servicio actual de esa deuda mayor que el PIB de la Argentina –deuda que en buena parte es sólo una forma de compensar el estancamiento de los salarios–. Y si agregamos la deuda de los otros agentes (como el corporativo y el gobierno), llegamos a que hoy día en los Estados Unidos ya se paga como servicio de deuda algo similar al PIB conjunto de Brasil y México –y eso que las tasas de interés están artificialmente bajas–. Pero ahora en los mercados financieros nadie necesita padecer de vértigo, pues ya saben bien eso de que 'si alguna deuda chica sin querer se te ha olvidado, en la cuenta del otario (subsidiario) que tenés se la cargás'– aquel que con su *Quantitative Easing* (QE), y otras formas creativas de subsidio, absorbe cuanto activo fi-

nanciero basura existe en este mundo (el FED, por ejemplo, ya asimiló casi US\$ 2 millones de millones tan sólo en términos de hipotecas securitizadas, muchas de ellas *sub-prime*). Mercados financieros que ahora lo único que tienen que hacer es rezar para que 'el bacán que te acamala tenga pesos duraderos'... En realidad (como sugiere un sociólogo alemán), lo único honesto que Hillary Clinton le podía decir a los menores de 40 para subirles el ánimo era que si votaban por ella iban a poder continuar endeudándose, para así poder seguir "*coping, hoping, doping and shopping*".

C.R.F. – H.R.: –Pero los mercados han reaccionado bien a la elección de Trump

J.G.P.: –Trump es resultado de que la desigualdad tiene un efecto corrosivo en la democracia. Y corrosivo para todos lados. Llega a dar risa cómo los mercados y la elite internacional tipo-Davos tratan de seducir a Trump para que sus nuevos parámetros políticos y económicos terminen siendo sólo más de lo mismo. Si bien nunca es bienvenido tener que reajustar un proceso global de acumulación, hasta ahora la élite global se ha adaptado bastante bien a los nuevos acontecimientos –como una familia aristocrática que se ha visto obligada a dar la bienvenida a un nuevo familiar de otra clase social– como en una novela de Jane Austen. Desgraciadamente en el Sur las cosas se ven más aún complicadas, pues el creciente descontento en varios frentes si bien también nos ha traído a personajes similares –como Modi, Zuma y Duarte–, ellos han podido implementar sus políticas con menos cortapisas. Y a los 'progresistas' del Sur, por su timidez, y al tener tan poco que ofrecer, no les queda otra que seguir analizando profundamente la superficie de los nuevos problemas de este capitalismo parasitario. Lo mismo que les pasa en otros temas críticos donde también confunde información por conocimiento. Y el hecho que los 'progresistas', allá y acá, sólo parecen ser capaz en lo económico de innovar en la ayuda para los pobres (aunque ni tanto) recuerda a Oscar

22 <https://www.ft.com/content/010df434-0f1c-11e7-a88c-50ba212dce4d>

Wilde cuando decía: “El sentimentalismo es meramente el día feriado del cinismo”.

C.R.F. – H.R.: –¿Y el Brexit? ¿Con qué efectos irrumpe en este contexto?

J.G.P.: –El Brexit tiene un gran parentesco sanguíneo con el fenómeno que llevó a Trump a la Casa Blanca –y (no es imposible que) hasta podría incluso llevar algún día a Le Pen al Palais de l’Élysée (¿o habrá algún límite a la estupidez humana?)–. El Brexit fue el triunfo de una extraña alianza de sectores que se sentían ‘perdedores’ en esta globalización neo-liberal –sectores a los cuales, de repente, también se les acabó la paciencia– y muchos dejaron de desahogar sus penas en bares de mala muerte y pasaron a rebelarse en las urnas (casi daba lo mismo en qué). En otra ironía notable de la historia, la misma derecha neo-liberal que con sus cantos de sirena había logrado romper la identidad de clase de los trabajadores, ahora (por su miopía) hacía exactamente lo opuesto, se las devolvía, al crear nuevos factores aglutinantes: la inseguridad y la falta de identidad. En Gran Bretaña, mientras las ganancias corporativas están hoy día también por las nubes, el salario real promedio no sólo cae, sino que lo hacen a una tasa nunca vista desde mediados del siglo XIX²³. Lo que pasó con el Brexit fue que la mayoría de la gente en el país donde me tocó vivir (por esas raras artes del destino), en relación al discurso hegemónico neo-liberal que justifica todo eso, gritó con voz gutural: ¡son puros cuentos! Y el error garrafal de la nueva izquierda británica, y la del resto de Europa, por su constipación ideológica, fue entregarle a la entrama derecha una parte importante de esa nueva clase de descontentos –aquellos que antes, cuando reinaba la manufactura, se identificaban como proletarios, pero ahora se sienten apenas “po-

bre-letarios”–. No hay que olvidar que en Alemania, y también en parte por las deficiencias de la izquierda de entonces –el antagonismo fraticida entre comunistas y socialistas–, muchos de esos descontentos se transformaban en *Sturmabteilung* (el ala paramilitar del Partido Nazi).

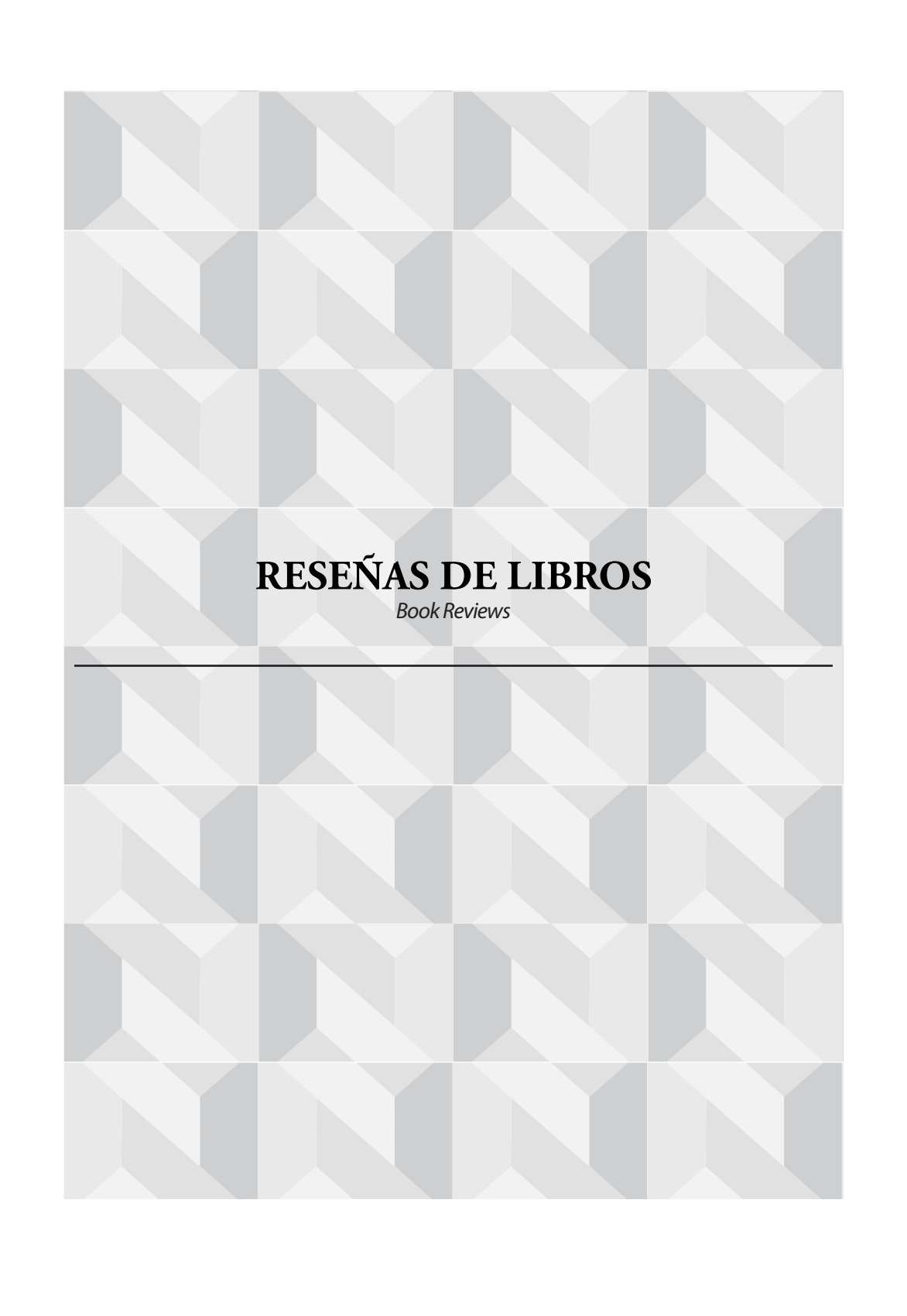
C.R.F. – H.R.: –Para finalizar, ¿por qué centra tanto su crítica en la nueva izquierda?

J.G.P.: –En la nueva izquierda y en varios más. Pero miren lo que pasó en tres de los países que sigo más de cerca –Chile, Brasil y Sudáfrica–; y agréguele lo del país donde vivo (y tantos más). En especial en los tres primeros existían condiciones ideales para algo distinto. Pero, en lo fundamental, creo que la nueva izquierda reflejó en ellos mejor que nadie el miedo a lo desconocido –y optó por más de lo mismo, pero tratando de humanizar la ineficiencia y consolidando derechos individuales fundamentales como los reproductivos y los de orientación sexual–. Freud nos hablaba de nuestra ambivalencia con la realidad, relacionada con un miedo a lo desconocido, un temor al retorno a un caos primitivo donde puede existir una fuerza desconocida que destruya la comprensión y elimine el significado. Eso tiene relación con que tengamos tanta predilección por las ilusiones –y los cuentos de tanto cuenta-cuentos–. Para pocos puede ser tan relevante como para la nueva izquierda esa predilección por contarnos cuentos. Freud decía que lo sorprendente es la facilidad con la cual terminamos creyendo nuestros propios cuentos. Ya muchos han hablado de la naturaleza del contar cuentos. Sartre recalca nuestra predilección por los “de mala fe” –mala fe no en el sentido común del término–, sino en el de contar cuentos tanto para convencer a otros, como para *auto-convencerse* a sí mismo. Una tribu de habitantes originarios de Norteamérica decía que quienes fuesen buenos para contar cuentos dominarían el mundo. Žižek (con la nueva izquierda en mente), nos dice que la última derrota ideológica es cuando

23 <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2016/speech946.pdf>

uno cuenta cuentos de los otros como si fuesen propios. Yo agrego que cuando dos piensan lo mismo, sólo uno es el que está pensando –y ése no es precisamente la nueva izquierda–. Hoy muchos se preguntan, con cierta ansiedad, si un robot podría reemplazarlos en su trabajo. La nueva izquierda debería estar pre-ocupada. Y lo común a todos estos cuentos neo-liberales lo sintetiza muy bien Oscar Wilde cuando dice: “El vicio supremo es la superficialidad”. Nunca han hecho tanta falta sabios del desarrollo como Hirschman, historiadores económicos como Kindleberger (que nos ayuden tan bien a entender el presente), expertos en finanzas como Minsky, ideólogos nuestros como Mariátegui –y en especial, políticos con la determinación de FDR, intelectuales con la creatividad de Gramsci, y economistas con la lucidez de Keynes.

C.R.F. – H.R.: –Muchas gracias, José Gabriel Palma, por el tiempo que nos ha dedicado y por su destacable generosidad. Ha sido un verdadero placer.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas:

Por una mayor integración a múltiples niveles.

Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique
Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner.

Editorial Naciones Unidas, Santiago, 2016.

(1ra. Edición, 75 páginas, ISSN 1994-7364)

Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner, Territorial pacts in the construction of cross-border regions:

For greater integration at multiple levels.

Editorial Naciones Unidas, Santiago, 2016, 75 pages.

Por Yair Candelario Hernández Peña*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 10 de abril de 2017.

Palabras clave: *Desarrollo Territorial, Regiones Transfronterizas, Integración.*

Keywords: *Territorial Development, Transboundary Regions, Integration.*

* Maestro en Administración Pública y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: yair.hernandez@uabc.edu.mx

La obra que aquí reseñamos, *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles* coordinada de Nahuel Oddone, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado y Alicia Williner, y publicada en 2016 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) busca discutir, analizar y evidenciar la importancia de los territorios ubicados en las zonas de frontera con la revisión de algunos casos de la región. Ello lo hace a través de cuatro capítulos, a los que haremos referencia a lo largo de esta reseña.

El primer capítulo escrito por Alicia Williner, "Pactos en la construcción de territorios" pretende *visibilizar la importancia del proceso de construcción de pactos en el caso de territorios transfronterizos*. La autora conceptualiza la importancia de los pactos, para lo cual retoma el concepto de CEPAL (2014: 312; en 2016: 11) y se refiere a estos como "procesos en los cuales se busca alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales, mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones y de políticas públicas requeridos para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada." También argumenta que un pacto en el territorio debe ser novedoso, a largo plazo, estratégico, y sobre todo que trascienda en el tiempo. Debe también poner énfasis en las interacciones humanas para el desarrollo territorial mediante la corrección de desequilibrios territoriales y el actuar en regiones focalizadas. Entonces se puede decir que un pacto no es cosa fácil de llevar a cabo, pues requiere de habilidades de organización, coordinación, inclusive de imaginación creativa. Visualiza al Estado como el facilitador y garante de la construcción de los pactos, puesto que es el único ente que puede legislar, reglamentar, hacer cumplir leyes, juzgar si no se cumplen dichas leyes, así como garantizar el bienestar para todas las personas. Para ello, se requiere de un contexto político caracterizado por sistemas democráticos estables, un Estado con voluntad, con capacidades

técnicas y políticas y, por supuesto, con desarrollo institucional que permita el monitoreo, la corrección y la evaluación de tales pactos.

Por su parte, los agentes son vitales para los pactos —que en la realidad se encuentran como convenios de cooperación, acuerdos transfronterizos, comisiones de desarrollo transfronterizo, etcétera— pues son quienes conocen el territorio, quienes interactúan en él, y es en tal espacio donde ocupan diversas posiciones y cuentan con capacidades diversas (pueden ser jurídicas, económicas, sociales, religiosas y otras). Por lo general, tales capacidades o capitales determinan la posición de los agentes en los territorios y esto genera resistencia y conflictos; he aquí donde el Estado mediante el entramado institucional debe garantizar la participación igualitaria y equitativa para todos.

La construcción de pactos requiere no sólo de agentes e instituciones reguladoras, sino de capacidades nodales, tal como se mencionan en el cuarto apartado, que se deben desarrollar en funcionarios del Estado, técnicos, sociedad civil, políticos y todo interesado en el desarrollo territorial. Tales capacidades deben ir acompañadas del liderazgo, mismo que se integra por poder blando (inteligencia emocional, visión y comunicación) y poder duro (organización e inteligencia política). Además se requiere de capacidad política que permita la interacción de tales agentes, por lo cual se puede hablar de gobernanza de los territorios, pues esta forma de gestión pública, es dónde la política son decisiones consensadas de estos agentes. En la realidad, tal capacidad se visualiza cuando existe coordinación entre actores sociales, existe flexibilidad para adaptarse a cambios, está presente la innovación, se tiene una visión sostenible y se permite la evaluación para la mejora.

Finalmente, Alicia nos propone que la planificación estratégica participativa es fundamental para la creación de pactos, ya que operacionaliza lo que se acuerda en los pactos,

además ayuda a priorizar acciones, decidir inversiones y, sobre todo, se planifica tomando en cuenta las externalidades que pueden ser oportunidades o amenazas para el territorio. En suma, se requiere del Estado como coordinador de la planificación.

El primer capítulo, entonces, conceptualiza que es un pacto, nos recomienda algunos elementos para llevarlos a cabo y sobretodo nos explica los roles que deben jugar los actores, y dentro de estos, posiciona al Estado como el agente central de los pactos, pues es quien debe coordinar a los demás actores. Labor que se lee fácil, sin embargo, resulta complicada debido a los intereses a veces encontrados que tienen dichos actores.

El segundo capítulo se denomina, “Fronteras de América Latina: infraestructuras y fondos regionales para garantizar las condiciones de igualdad” y fue escrito por Nahuel Oddone y Martín Quiroga Barrera Oro. En líneas generales, los autores analizan cómo la integración regional puede incentivar a que la integración transfronteriza se fortalezca, ello mediante la infraestructura que conecte a los espacios de frontera, los fondos para el desarrollo de tal infraestructura, la promoción de la integración fronteriza dentro de los procesos de integración regional, la participación activa de los gobiernos subnacionales y reflexiones sobre la importancia de la igualdad en tal integración por parte de los actores participantes. Las principales ideas que se recuperan de este apartado son las siguientes: primero, que la integración fronteriza desafía las imágenes estáticas que se tiene sobre las fronteras. Para ello, se requiere de pactos para la igualdad trabajados por la multiplicidad de actores interesados en tales espacios (gobiernos subnacionales, Estado Nación, Organismos Internacionales, comunidades, etcétera), de modo tal que la integración se concibe como estrategia política clave para el desarrollo económico, social, la gobernabilidad democrática y por supuesto la reducción de las desigualdades territoriales.

Segundo, que la infraestructura regional juega un papel relevante en la integración, pues los servicios que se derivan de esta actúan como vehículo para articular los territorios desde ambos lados de una frontera. Además, aproxima a las cadenas de valor localizadas en esos territorios. Se mencionan algunos ejemplos de infraestructura, entre ellos, la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que busca promover el desarrollo de infraestructura en doce países de América del Sur.

Tercera idea, que los fondos regionales son necesarios para sostener la integración regional y, por ende, la fronteriza; puesto que permiten gobernar con mayor autonomía, promover la equidad intrarregional y revertir frases contracíclicas. Pero tales fondos requieren de un consenso por parte de los Estados que aportan a él, así como una supervisión por un organismo internacional que han formado los Estados partes y que tales fondos sean implementados por los actores locales. En ese sentido, se hace hincapié en que los fondos deben ser evaluados una vez terminada la ejecución que financió para retroalimentarlos. La transparencia en el manejo de tales fondos es un desafío, sobre todo porque al momento de asignar estos a los actores locales si no existen procesos de adjudicación democrática pueden prestarse a corruptelas por parte del financiador y sus intereses a nivel local con sus aliados.

Una cuarta idea es que a pesar de que la integración fronteriza se ha convertido en un elemento potencial para la integración regional de los Estados de manera tardía, los países están trabajando en iniciativas bilaterales donde se hace presente el consenso en materia de integración fronteriza. Si bien, es este un elemento potencial para los países, los mismos podrían o no tener identificadas a las zonas de frontera dentro de sus políticas públicas de desarrollo según cambian los gobiernos en periodos de tiempo.

Como quinta idea, los autores resaltan la importancia de la participación activa de los gobiernos subnacionales (sean gobiernos estadual o municipal) en la integración fronteriza, sobre todo en un contexto de economía y producción globalizada, que requieren de gobiernos con capacidades para aprovechar las potencialidades de estas. En este sentido, los procesos de integración regional son motivaciones para que tales actores participen en su internacionalización y si bien, se sabe que cuentan con bajas capacidades para esto, por lo menos deben ser los administradores de las infraestructuras, por ejemplo, que son financiadas con recurso internacional, pues conocen el contexto local. Lo antes dicho abona a la gobernanza en el sentido vertical y horizontal. En esa línea, se requiere de capacidades a nivel subnacional y local por parte de los gobiernos locales, puesto que administrar infraestructura es una gran responsabilidad que no debe ser tomada a la ligera, si es que se pretende generar un impacto.

Finalmente, la última idea que transmiten los autores a sus lectores consiste en afirmar que la integración fronteriza debe contribuir a reducir las desigualdades en las zonas fronterizas de esos territorios contiguos, administrados a diferentes niveles de gobierno con diferentes capacidades ya que lo único que hasta la fecha han logrado, son zonas desiguales. Por lo tanto, la propuesta de este tipo de integración se acompaña por la igualdad, el crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. Analizando los argumentos de los autores, consideramos que este argumento es el fin último de la integración ideal. Sin embargo, por lo pronto y en el inmediato, habrá que procurar llevar a cabo lo pactado entre los actores de la zona fronteriza.

El segundo capítulo resulta muy alentador; sin embargo la pregunta es: ¿cómo dotar de capacidades institucionales a los gobiernos locales para la gestión de tales fondos que coadyuven a la integración? En apariencia, pare-

ce fácil responder a esta pregunta. No obstante, en América Latina, nos enfrentamos a una serie de desafíos como la corrupción, la burocratización de las administraciones, la falta de voluntad política por parte de los gobiernos locales *versus* subnacional o nacionales, entre muchos otros.

El tercer capítulo titulado: "Un pacto para la cooperación fronteriza: la experiencia de Monte Caseros, Bella Unión y Barro Colorado", escrito por Nahuel Oddone, da muestra de la importancia de la participación de los actores locales en pro de la integración en el marco de una nueva territorialidad. Para ello, el autor nos propone que deben darse las siguientes condiciones: convivencia pacífica que nos permite a su vez, desarrollar gobernanza multinivel; capital social que construya cohesión social, paz y desarrollo; articulación en red con otros actores regionales, locales y translocales (más allá de las fronteras nacionales). Por lo tanto, debe verse como una herramienta que puede ser motor para generar desarrollo social y económico. Consideramos que este ejemplo de cooperación debe de divulgarse como buena práctica para otros actores y territorios de frontera.

También, el autor en este capítulo argumenta que la infraestructura es muy importante para la integración tanto física como productiva de los espacios que se ubican en territorios de fronteras (que pueden ser más de dos) en primera instancia, y en segunda, la integración regional. Asimismo, se desarrolla la integración productiva "hacia atrás" y "hacia adelante" en los territorios de frontera y, con ello, la ampliación del mercado regional. Oddone pone como ejemplo la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamericana (IIRSA) puesto que busca desarrollar infraestructura en los países del MERCOSUR. El autor también comenta que tal instrumento permitió desde 1990 incrementar el comercio intrarregional y, con ello,

reforzar las virtudes de especialización de cada territorio, así como la economía de escala.

Además, Oddone hace una revisión de las políticas nacionales de frontera de los países a los que pertenecen tales demarcaciones, la Argentina, Brasil y Uruguay, argumentando que la Argentina tiene una concepción clásica de la frontera, es decir, que la concibe como una línea divisoria, meramente administrativa donde se registran cruces de un país a otro. Por su parte, Brasil tiene una visión de frontera que avanza e integra, según la revisión que hace el autor sobre sus políticas, pues de concebirla como un espacio donde limita la soberanía física del país la cual habrá que protegerla con seguridad a una visión que denominan "*faixa de fronteira*", entendida como espacios que deben ser integrados y dar paso al desarrollo equitativo, sustentable y por qué no, pacíficos. Por su parte, para Uruguay la frontera es un espacio que debe promover el desarrollo humano. Así, se resalta la importancia de la voluntad política de los gobiernos nacionales, sobre todo dando certeza desde los acuerdos bilaterales que logren con sus contrapartes sobre los territorios de frontera. Y es en estos espacios donde se requiere de la participación de los gobiernos locales, ya que son quienes están más cercanos a las poblaciones que les habitan. En este sentido, se pueden generar los procesos de gobernanza tanto vertical como horizontal.

Finalmente, Oddone agrega ejemplos sobre la gobernanza transfronteriza en las regiones Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí; el caso de integración que se gesta entre Monte Caseros-Bella Unión, es un comité que facilita el diálogo entre las partes para buscar soluciones en conjunto sobre diversos temas sobre la región; la microrregión de integración fronteriza de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí. En este punto, el autor comenta que las microrregiones pueden ser el motor para palear problemáticas como la necesidad de aumentar la capacidad técnica y

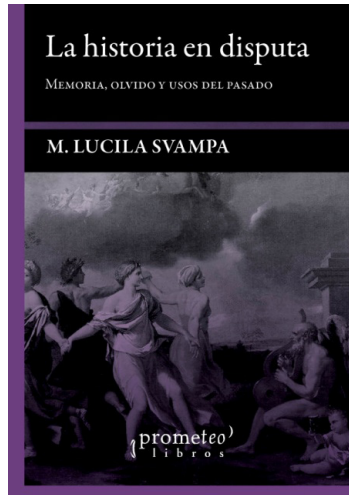
de gestión de los gobiernos municipales y puede vincular las demandas directas de la ciudadanía con los niveles regionales y nacionales. El autor concluye afirmando que la microrregión es un proceso que se aplica al caso de los espacios antes mencionados. Este capítulo del libro en especial recupera y propone conceptos para ser abordados, tanto en otros textos que se produzcan sobre el tema e inclusive como una forma de llevar a cabo la cooperación.

El cuarto capítulo titulado, "En la tierra de lo tereré: la cooperación transfronteriza entre Ponta Pora y Pedro Juan Caballero", entendiendo tereré como una bebida típica del Paraguay. Lo que Henrique Sartorio de Almeida Prado se propone en este capítulo es analizar instrumentos de cooperación y el comercio entre Brasil y Paraguay que operan entre la región fronteriza donde se ubican las ciudades gemelas de Ponta Pora de Brasil y Pedro Juan Caballero de Paraguay. El autor sostiene que la cooperación transfronteriza entre ambos países se debe a que la visión actual sobre la frontera es de proximidad, de configuración de nuevas identidades y sobre todo de beneficio mutuo respecto al crecimiento económico que se pueda generar gracias a la derrama económica que deja el comercio de productos del lado brasileño, y el hospedaje y turismo de lado paraguayo. Además Henrique Sartori nos comenta que la frontera se empieza a concebir desde la óptica de *frontera-cooperación* y no como límite territorial entre dos países: *frontera-separación*. Resulta interesante hacer notar que estos procesos al ser comparados con otros como el caso de la frontera México-Estados Unidos, distan mucho de ser iguales, sobre todo porque en el caso mexicano, a nuestro parecer, desde lo gubernamental se sigue viendo a la frontera desde la visión tradicional, es decir como un límite, y no se diga de los Estados Unidos, quienes resguardan ferozmente la frontera con políticas de seguridad que burocratiza e impide que la cooperación en materia económica, comercial y social, sea lenta.

Las experiencias de cooperación que cruza esas fronteras entre estos países sudamericanos son desarrolladas por los actores del territorio. Una primera iniciativa es el “Parlamento Intermunicipal (PARLIM)”. Como su nombre lo indica es a nivel municipal y busca *facilitar el trabajo legislativo sobre intereses en común*. Se llama intereses en común al asunto fronterizo de interés para ambas partes, puesto que es un espacio para la disertación de temas de fronteras que se comparten por parte de legisladores a nivel municipio.

Otra experiencia de cooperación es la Gestión Integrada de la Cuenca del Río Apa (GIAPA). Se destaca de esta experiencia que es resultado de la cooperación bilateral de ambos países donde se estipula la gestión integrada de la cuenca hidrográfica del Río Apa (CRA). La Gestión municipal y comunitaria en el servicio de recolección y disposición de residuos sólidos es otra iniciativa que se recupera en dicho capítulo. Se menciona que ambas ciudades han decidido abordar el tópico de manera integral, en un primer momento, mediante conferencias y capacitaciones para servidores públicos de ambos lados de la frontera.

Finalmente, el libro evidencia al comercio como motor de desarrollo y cooperación entre dichas ciudades gemelas, pues gracias a que de ambos lados de la frontera existe una derrama económica originada por las compras, que a su vez generan turismo y éste otros servicios como el hospedaje, tales actividades económicas ayudan a vitalizar la zona transfronteriza.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

La historia en disputa. Memoria, olvido y usos del pasado.

Lucila Svampa.

Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2016.

(1era Edición, 310 páginas. ISBN 978-987-574-766-1).

Lucila Svampa, *The history in dispute. Memory, oblivion and uses of the past.*

Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2016, 310 pages.

Por Fernando Cocimano*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 14 de abril de 2017.

Palabras clave: *Historia, Usos, Política.*

Keywords: *History, Use, Politics.*

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario doctoral por la Universidad de Buenos Aires Ciencia y Técnica (UBACyT). Maestrando en Teoría Política y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: cocimanofernando@gmail.com

La presente obra, escrita por Lucila Svampa y prologada por Francisco Naishtat, constituye una intervención teórica suscitada por una serie de polémicas que han surcado el espacio público argentino en la última década. Desde el comienzo del ciclo político kirchnerista, se sucedieron diversas críticas respecto al modo de abordar el pasado dirigidas principalmente al gobierno nacional. “Manipulación”, “relato”, “memoria parcial”, fueron los términos privilegiados por modos de la crítica que se erigían en una denuncia respecto a usos del pasado que se consideraban tendenciosos, políticos y no científicos. Asimismo, la autora reconstruye diversas perspectivas que en otras latitudes han leído de un modo similar las relaciones entre la política y el pasado¹, para concluir que tales críticas se sostienen en cuatro trampas, a saber: la existencia de un sentido en la historia, la posibilidad de acceder a él, un dualismo entre memoria y olvido, y por último, la potestad de identificar las intenciones de quienes usan el pasado con un propósito siempre vil. La autora se propone deconstruir tales presupuestos simplistas, rescatando la noción de usos del pasado “de las connotaciones negativas que en ella recaen para privilegiar, por el contrario, una perspectiva que admita esta denominación como iluminadora de la relación entre pasado y política” (2016: 53).

El primer capítulo se abre con la interrogación en torno a la emergencia del concepto moderno de historia. Apoyándose en Kosselleck, la autora señala que allí se entrelazan, por un lado, *die Geschichte*, término germano que remite a los acontecimientos y eventos pasados, y *die Historie*, vocablo de origen latino

que refiere a la historia como reflexión sobre sí misma, proceso, que dio lugar a lo que conocemos como “filosofía de la historia”. Este encuentro entre la filosofía y la historia recibirá en el idealismo alemán –encarnado aquí en las obras de Kant y Hegel– un tratamiento que sentará las bases de una concepción teleológica de la historia.

En ese sentido, la autora recorre la obra kantiana restituyendo los modos de aparición de la historia en su pensamiento, destacando asimismo la relevancia del concepto de idea reguladora que, en tanto “ficción heurística”, nos permite sostener un sentido en la historia, un “como si” que pese a no ser constatable, funciona como guía para la acción. Svampa se detiene aquí en la noción kantiana de una finalidad en la naturaleza que abre la posibilidad de leer la historia como un *continuum* de perfectibilidad infinita. A diferencia la postulación kantiana de un principio trascendente como clave de inteligibilidad del devenir histórico, la autora destaca que el historicismo hegeliano sostiene la necesidad de un principio interno inmanente a los acontecimientos, cuyo sentido o fin es la realización de la libertad. De este modo, Hegel identifica el progreso no como una abstracta perfectibilidad infinita, sino como una finalidad inmanente a la historia. Para Hegel, comprender los acontecimientos históricos como acontecimientos con sentido implica no tomarlos como una sumatoria causal e inconexa sino como momentos concatenados de una totalidad deviniente. Desde este punto de vista, la historia se revela como el devenir del Espíritu Universal, que se manifiesta en los espíritus de los pueblos. Cuando el Espíritu deviene autoconsciente, es decir, cuando adviene el Saber Absoluto, la historia se consume dando lugar a un presente que contiene todo lo acontecido.

Frente a las concepciones teleológicas de la historia, Svampa repone diversas críticas que apuntan a deconstruir la posibilidad de un sentido en la historia. Allí aparecen los nom-

1 Perspectivas tan diferentes como las esgrimidas por Enzo Traverso, Manuel Cruz, Claudia Hilb y Alejandro Katz, comparten sin embargo cierta crítica abstracta a los usos del pasado, en la que se escondería un modo de justificación de los poderes políticos de turno.

bres de Nietzsche, Benjamin y Koselleck. En el caso de Nietzsche, la crítica radical al hegelianismo se centra, en primer lugar, en la tarea de la filosofía, donde ya no se trata de revelar el sentido que anima los acontecimientos, sino que la comprensión de la historia debe potenciar las fuerzas creativas del presente. Aquí Svampa recupera la idea nietzscheana del uso de la historia para la vida, donde el uso se asocia a cierto olvido que propicia la acción y contrasta con el evolucionismo hegeliano que paraliza las fuerzas vitales. Al mismo tiempo, se afirman las potencialidades del “eterno retorno”, destacando no sólo el descentramiento de la temporalidad continua a partir de un complejo juego de azar y necesidad, que abre un horizonte de posibilidades a la voluntad, sino reteniendo también su aspecto ético-político, vinculado al *amor fati*. Por su parte, en Benjamin, la crítica a la teleología no asume la forma de un olvido o sentido ahistórico, sino que apunta a la estructura de ese tiempo continuo que sella el dominio de los vencedores. La autora trabaja en detalle la rememoración y la redención, en tanto nociones que se articulan para producir un nuevo concepto de historia. El pasado entendido como pendiente hace alusión a aquello que fue violentado y se asocia a la rememoración, donde lo sido no aparece como material “a la mano”, sino como aquello que nos sale al paso, interrumpiendo el decurso continuo. En este sentido, la tarea del conocimiento se asocia a una práctica redentora que busca rescatar ese pasado del olvido, actualizándolo en el presente. Por último, la autora recupera las categorías de “ausencia de sentido” y “estructuras de repetición”, mediante las cuales Koselleck se propone rechazar abiertamente la posibilidad de un sentido en la historia y en la del progreso. La ausencia de sentido se sostiene en que la apelación a ciertos valores funciona como coartada que permite justificar cualquier acontecimiento por la apelación a un fin pretendidamente justo.

El segundo capítulo despliega los problemas ligados a interpretación histórica. Svampa restituye aquí las diversas tradiciones que componen la hermenéutica, de Schleiermacher a Ricoeur, pasando por Dilthey y Gadamer, para colocar a la interpretación como un problema filosófico en sí mismo. Asimismo, mediante Gadamer, Svampa da cuenta de la relación estrecha entre comprensión e historia, algo que exige una comprensión del hombre mismo en la historia. Esto implica asumir la irreductibilidad de una serie de elementos tales como tradiciones y prejuicios que afectan la historicidad de quien interpreta. A su vez, la mutua imbricación que Gadamer identifica entre lenguaje y pensamiento le permite a Svampa trasladarse al pensamiento de Ricoeur, quien frente a la dualidad entre explicar y comprender, establece la centralidad del texto y la interpretación. Asimismo, es mediante el filósofo francés que la autora se adentra en los problemas abiertos por el narrativismo, destacando el relato como articulador y creador de historias, al tiempo que el “paradigma del texto” le permite problematizar la relación entre historia y ficción, dando lugar a una compleja articulación alejada de las unilateralidades del positivismo y del ficcionalismo. Luego, Svampa discute la lectura de Nietzsche realizada por Ricoeur, donde el filósofo alemán es incluido en una de las vertientes de la hermenéutica, definida por Ricoeur como “escuela de la sospecha”, cuya noción de interpretación tendría por objetivo “despejar el horizonte para dar con una palabra más auténtica” (123). Frente a ello, la autora recupera la lectura foucaultiana de Nietzsche, en la que la idea de interpretación y verdad se encuentran fuertemente asociadas a una concepción relacional del poder y a una lectura genealógica de la historia crítica de todo punto vista suprahistórico. En ese sentido, el conocimiento ya no trabaja con una idea de adecuación al objeto, ni tiene por objetivo restituir un sentido oculto, sino que exige una aproximación política que sea capaz

de leer los efectos de relaciones de lucha y poder. Ajeno a todo origen, el conocimiento alude a una invención que se despliega al interior de una trama compleja de relaciones de fuerza, ficciones y violencia.

A partir de la consideración de la naturaleza agonística del lenguaje delineada anteriormente, Svampa traza un puente con la historia conceptual de Koselleck, a la luz de la cual pensar la relación entre historia y acción lingüística. Recuperando a Nietzsche, Koselleck establece que los conceptos no tienen historia, sino que *contienen* historia, y que éstos *reflejan* al mismo tiempo que *impactan* en la experiencia histórica misma, anticipándose e interviniendo sobre ella. De este modo, en el lenguaje se entrelazan dos temporalidades que exigen considerar en su especificidad elementos diacrónicos y sincrónicos para el estudio de las luchas sociales que las transformaciones conceptuales albergan.

En el siguiente capítulo, la autora recorre las principales obras que reflexionaron en torno a la memoria y el olvido. Frente a las intervenciones que plantean que la memoria es o bien individual o bien colectiva, Svampa establece la primacía de la dimensión social de la memoria basándose en los "marcos sociales" de Halbwachs. Esto muestra cómo los distintos grupos de pertenencia de los individuos permiten el recuerdo, auxiliando reconstrucciones incompletas. En segundo lugar, la autora transita la diferenciación de la memoria con la historia a través del trabajo de Halbwachs, Pierre Nora y Ricoeur. Mientras que la historia está orientada por un impulso científico y universal, la memoria expresa emociones propias de quienes vivieron esos acontecimientos. Este modo de concebir la relación entre memoria e historia parecería adscribir a un límite estricto entre pasado, presente y futuro, límite que es preciso deconstruir. Para ello, la autora se apoya en ciertos aportes de Ricoeur, quien sostiene que si bien los hechos pasados son inamovibles, su sentido nunca está del todo

clausurado, dando lugar a una relación dialéctica entre memoria e historia. Dicha dialéctica deberá ser capaz de trabajar en niveles que permitan producir una apertura de la historia con respecto a la memoria. Esta apertura es explorada por la autora a través de la figura del testimonio. En tal sentido, las apreciaciones de Primo Levi permiten destacar la relevancia del testimonio frente a experiencias traumáticas como el nazismo, donde no sólo se perseguía la aniquilación de los cuerpos sino el exterminio de la memoria y el recuerdo. Sin el testimonio de los sobrevivientes, las víctimas no hubieran existido nunca.

A continuación, la autora restituye múltiples abordajes sobre el olvido, destacando tanto su potencia como sus peligros. Aquí, Nietzsche es convocado nuevamente y se recorre su concepción del olvido que, al estar ligado a una "fuerza plástica", abre un horizonte de posibilidad para la acción. A partir de Ricoeur, la autora destaca los efectos negativos del olvido, sobre todo en lo que hace la conformación de la identidad, ligada al recuerdo de sí mismo, y respecto a los compromisos memoriales entre distintas generaciones que pretenden sellar un imperativo contra el olvido. En ese sentido, Svampa recupera la noción arendtiana de promesa que, en tanto facultad de la acción, es capaz de alterar la temporalidad al disponer del futuro en el presente. Por último, se considera la dimensión estratégica del olvido, donde éste aparece no ya como el efecto de un descuido, sino como resultado de un dispositivo complejo, encarnado aquí en la sobresaturación de información producida por los medios de comunicación. El capítulo concluye con un análisis crítico del trabajo de Huyssen dedicado a los bombardeos de Dresde y la dimensión política de los desaparecidos en la Argentina. La tesis del pensador alemán es que el escamoteo de ambos hechos permitió la institución de un consenso memorial. El problema aquí no es sólo el esquema que informa esa tesis, a saber: la exclusión entre memoria y olvido, sino que

la misma no puede responder a cómo es posible que surjan voces en el sentido opuesto a ese consenso. Esto torna imposible una voluntad de olvido exitosa. Por último, el rechazo a una relación excluyente entre memoria y olvido no asume la forma de una especie de equilibrio o punto medio, sino que exige considerar, a la luz de las coyunturas históricas concretas, la imagen específica que asume ese recuerdo y su relación con las fuerzas políticas presentes.

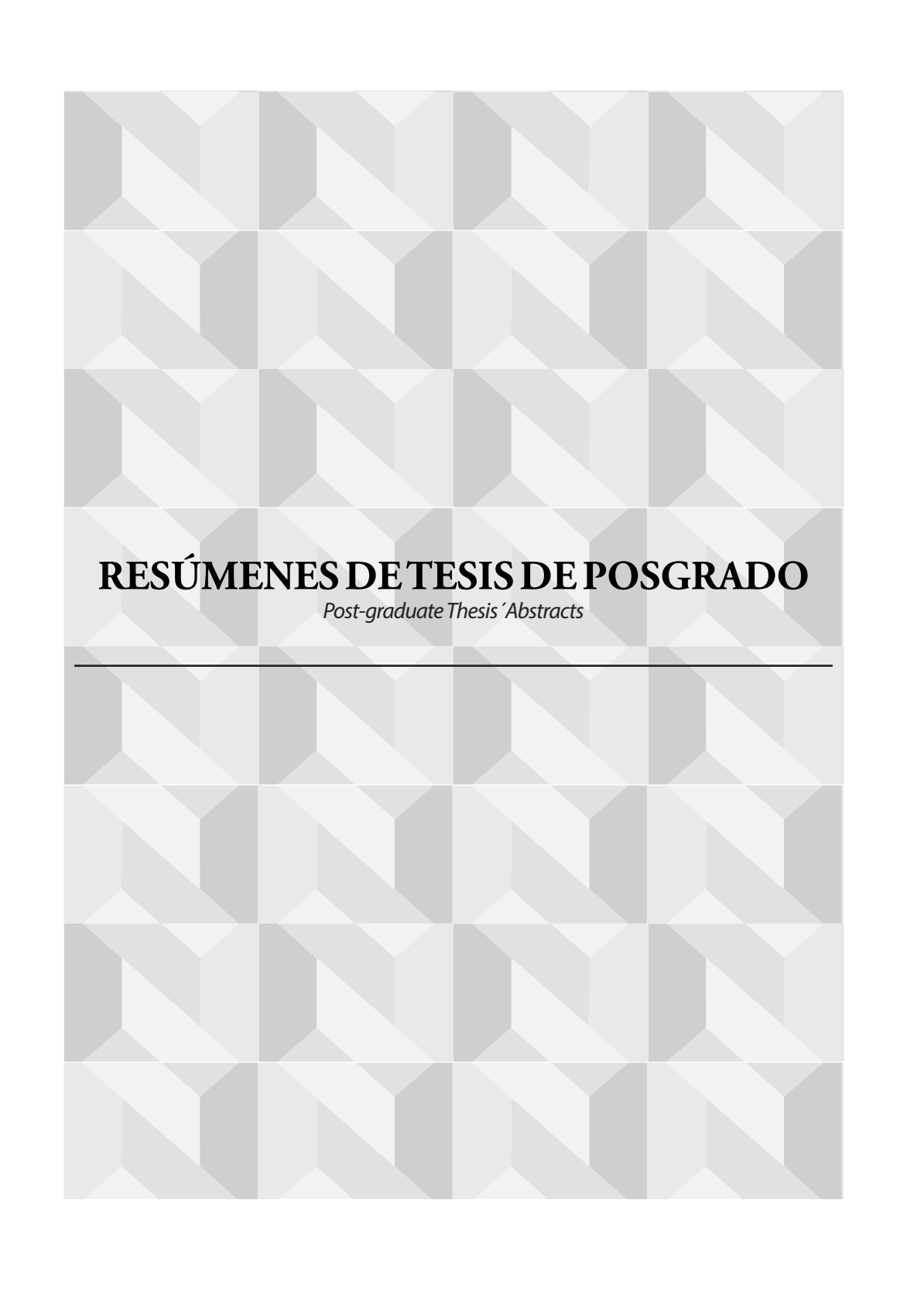
El último capítulo se centra en la relación entre historia y política, considerando los diversos modos en los que el Estado interviene en la gestión del pasado. De la mano de Michel Johann, Svampa define las políticas memoriales como “regulaciones vinculadas al mantenimiento de ciertos recuerdos en vistas a la conformación de la identidad de las sociedades” (276), dando lugar a un “régimen memorial” que establece una relación variable entre una sociedad y su tiempo. Aquí, la autora recupera los desarrollos de Koselleck a propósito del vínculo entre los principios jurídicos y los acontecimientos históricos, destacando el desajuste entre ambos a partir de la repetibilidad que signa los primeros y la acontecimentalidad que define los segundos. En esta línea, la autora recupera a Schmitt en vistas de cuestionar la pretensión de un derecho neutral purificado de pugnas sociales y políticas. El carácter político del derecho es analizado aquí a través de la instancia ineludible de la decisión y su dimensión conflictiva. Así, la afirmación del carácter antagonista de lo político le permite sostener que la historia es un campo de batalla, donde las políticas memoriales no necesariamente neutralizan las distintas voces en torno al pasado, sino que pueden dar lugar a intervenciones que propicien la pluralidad.

Respecto a los modos que puede asumir la gestión político-institucional de la memoria, Svampa se detiene en algunos dilemas en relación al perdón y el problema de la responsabilidad, a través de las intervenciones de Ricouer, Derrida y Arendt. El capítulo concluye con un

análisis de los “lugares de memoria” propuestos por Nora, noción que designa tanto experiencias materiales como abstractas que tienen por objeto memorias que están en peligro. De las múltiples expresiones de estos lugares, la autora se detiene en el caso de los monumentos, destacando las múltiples transformaciones y resignificaciones a las que son sometidos. En relación a esto, Svampa recupera los análisis iconológicos de Koselleck, quien destaca una serie de transformaciones que los monumentos han protagonizado, para luego recuperar la noción de “contra-monumentos”. Por último, reconstruye en detalle las diversas etapas por la que atravesó la rememoración del Holocausto en Alemania, deteniéndose en las discusiones suscitadas por el “Monumento a los judíos asesinados de Europa”. Allí, la autora restituye las perspectivas que dan cuenta de la radicalidad del monumento, como la de Eisenman, al tiempo que también se consideran perspectivas abiertamente críticas del mismo, como las de Koselleck, quien lee allí una violencia fundada en la exclusión de gitanos, homosexuales y presos políticos, víctimas todas del Holocausto. La pertinencia de la querrela en torno al monumento le permite a la autora destacar que el debate y la polémica son los que definen a las políticas memoriales.

A luz del presente recorrido, quisiéramos retener una serie de elementos que el libro de Svampa nos arroja y que constituyen insumos indispensables a la hora de pensar de un modo complejo las relaciones entre filosofía, historia y política. Luego de poner en entredicho las cuatro trampas que dieron lugar a cada capítulo, el libro logra (re) definir los usos del pasado. El movimiento argumental concluye que puesto que no existe un sentido unívoco en la historia, que no es posible acceder al pasado de forma neutral, que olvido y memoria no son más que un falso reverso y que toda intervención sobre el pasado es política, el pasado se puede usar. Ahora bien, se trata de un uso que, en la estela de Nietzsche

pero también de Benjamin, se presenta como irreductible a toda tentativa de “apropiación”, articulándose, por el contrario, con una práctica política que concibe el pasado no como algo “a la mano”, sino como aquello que nos sale al paso y cuyo estatuto pendiente designa una exigencia de justicia y asume por ende, que “la diferenciación entre buen y mal uso es inherente a lo político” (297). En este sentido, la problematización de la categoría de “uso del pasado” desarrollada por Svampa conecta con la deconstrucción de la soberanía del sujeto, cuya unidad es solidaria de una conceptualización teleológica de la historia, donde el pasado aparece como una materia dócil de la que éste podría disponer. Esto nos permite complejizar las lecturas del pasado en clave de “manipulación”, donde el Estado aparece como un Sujeto susceptible de moldear a su antojo la historia. Como lo demuestra Svampa mediante una relectura de la obra de Foucault, el poder alude a una relación compleja de fuerzas que no se reduce al Estado. Por último, la conceptualización de la política como una práctica que involucra perspectivas antagónicas, debería permitirnos pensar las políticas de la memoria no bajo el horizonte de una unidad purificada de conflictos, sino como políticas que, en tanto apuntan a reparar lo irreparable, sean capaces de propiciar la pluralidad. Es decir, que asuman que la historia es un campo de batalla.



RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO

Post-graduate Thesis Abstracts

RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

Post-graduate Thesis 'Abstracts

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

Políticas Públicas de Evaluación y Acreditación en la Universidad Ecuatoriana.

***El caso de la Universidad Nacional de Chimborazo durante el periodo
2009 y 2013.***

Public Policies of Evaluation and Accreditation at the Ecuadorian University.

The case of the National University of Chimborazo during the period 2009 and 2013.

Por Carlos Mauricio Larrea Gualpa

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 30 de marzo de 2017.

RESUMEN

El presente resumen pretende difundir los resultados destacados de la tesis denominada *Políticas Públicas de Evaluación y Acreditación en la Universidad Ecuatoriana. El caso de la Universidad Nacional de Chimborazo durante el periodo 2009 y 2013*. Esta investigación intenta complementar los escasos estudios en la temática en Ecuador. El objeto de estudio ha sido abordado en países como la Argentina (Mignone, 1992, 1995; Randall, 2004; Guaglianone, 2010), Perú (Kells, 1997), Colombia (Vught, 1999), Chile (Brunner, 1990), entre otros países. Esta tesis de posgrado estudia si los cambios emprendidos por la Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH) fueron suficientes para alcanzar la “calidad” en la educación superior a partir de los procesos de evaluación y acreditación ejecutados por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior entre los años 2009 y 2013, lo cual otorga un gran valor para el desarrollo de estudios comparativos con otras universidades. En la tesis se analizan aspectos concernientes a la educación superior en el Ecuador, así como también se realiza una retrospectiva de la evolución de la educación ecuatoriana, se incluyen políticas públicas del sistema educativo, procesos de evaluación y acreditación con especial énfasis en el caso de estudio: la Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH). Por su parte, la problemática en donde se contextualiza el desarrollo de la tesis es una educación superior de calidad que es necesaria para satisfacer necesidades de la población y lograr desarrollo sostenible del país. La educación de calidad es una herramienta esencial para la resolución de problemas en la sociedad, por medio de la investigación científica, púes se aumentarán los conocimientos y se tendrán profesionales altamente preparados, proactivos, eficientes y con un enfoque humanista.

La razón de ser de las universidades es la formación de profesionales y la investigación científica. Por estos motivos, los sistemas de educación deben estar bien constituidos, las ins-

tituciones deben cumplir con los requerimientos académicos y de infraestructura, los docentes deben estar formados en áreas específicas, cumplir con méritos, publicar libros y artículos científicos, los procesos de enseñanza-aprendizaje deben estar orientados hacia la excelencia académica y el Estado debe formular políticas públicas y garantizar el mejoramiento continuo de la educación en todos sus niveles. Por la tanto, la hipótesis principal de esta investigación es que las políticas públicas en el Ecuador relacionadas a la educación superior posibilitaron la evaluación, acreditación y la revalorización de las universidades ecuatorianas en los periodos 2009 (CONEA) y 2013 (CEAACES). Acompañando a la hipótesis principal, se advierte la retroalimentación necesaria existente entre la relación Estado ecuatoriano y políticas educativas a mediano y a largo plazo, así como también el análisis de la gestión de las universidades ecuatorianas especialmente la Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH), la intervención de los actores en el proceso educativo y el abordaje en base a las investigaciones de varios autores como Brunner (2002); Alarcón (2014); Bernhard (2011); Buena-Casal & Sierra (2007); Borrero & Losada (2012); entre otros autores importantes.

El objetivo general de la investigación fue determinar si los procesos de evaluación y acreditación ejecutados por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) en los años 2009 y 2013, repercutieron en las decisiones institucionales para mejorar la calidad de la educación en la UNACH. Los objetivos específicos fueron examinar la Evaluación de las Universidades en el Ecuador durante el periodo 2009-2013; analizar los resultados obtenidos por la Universidad Nacional de Chimborazo en los dos procesos de evaluación y acreditación en el periodo 2009 y 2013; e identificar los procesos generados una vez recibidos los informes finales del organismo evaluador y describir el abordaje de las problemáticas expuestas.

La investigación adoptó la perspectiva metodológica cualitativa, debido a que el énfasis se centró en la comprensión o interpretación de los significados intersubjetivos de la acción social en el propio marco de referencia en donde los actores interactúan. El análisis cualitativo tuvo como característica su estilo procesual, es decir, el registro y el análisis de secuencias con la intención de captar los procesos desde un punto de vista analítico (Strauss y Corbin, 1990). Por lo tanto, no se trató de obtener una fotografía sino de realizar una conceptualización que permita interpretar los cambios observados. Se observó que la perspectiva cualitativa permitió una mayor flexibilidad en el análisis debido a la construcción de un proceso interactivo continuo, marcado por el desarrollo de la investigación. La misma dependió fundamentalmente de la observación de los actores en su propio espacio y de la interacción con ellos en su propio lenguaje y en sus propios términos (Kirk y Millar, 1991).

Resultados de la investigación

Los sistemas de educación formal se han venido transformando con el paso de los años, con el motivo de conseguir el mejoramiento y aseguramiento de la calidad en la educación superior. La dimensión internacional de la educación superior es un tema que está consiguiendo una mayor prioridad en la agenda de las instituciones de educación superior por los gobiernos nacionales y las organizaciones regionales e internacionales. Los procesos de evaluación y acreditación en Ecuador han sido discutidos, pero no analizados e investigados científicamente. Los cambios en las políticas públicas referentes a la educación superior y los lineamientos del actual gobierno en cuanto a su proyección dentro del Socialismo del Siglo XXI y la construcción del conocimiento, fueron abordados. El Estado ecuatoriano ha ejercido un papel importante en los procesos de evaluación de las universidades e instaura a la educación como un derecho de todas las personas, puesto que está regulada por el Sistema de Nivelación y Admisión mediante la coordi-

nación del Ministerio de Educación del Ecuador (Mineduc). La educación es por lo tanto una herramienta fundamental de derecho universal para el desarrollo individual y colectivo del país y la sociedad. El trabajo de campo realizado permitió aproximarnos a la realidad de la Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH) y se pudieron analizar las diferentes políticas públicas referentes a la educación superior, además los resultados de su aplicación y las acciones tomadas después de haber conocido los informes con resultados obtenidos. El Plan de Mejoras institucional, instrumento que ha sido diseñado para promover y organizar respuestas a las debilidades encontradas de las evaluaciones de los años 2008 y 2013. Cabe señalar que la Ley Orgánica de educación superior (LOES) fue creada con la finalidad de contribuir al desarrollo de la sociedad ecuatoriana para que los profesionales puedan responder a las necesidades nacionales. De esta manera, se ha considerado importante la construcción y producción del conocimiento, así como garantizar el acceso de la educación gratuita hasta el tercer nivel. Como principal hallazgo se encontró que la UNACH disminuyó su categoría de “B” a “C” en las evaluaciones del 2008 y 2013, respectivamente. Se pudo ratificar que las políticas públicas en el Ecuador relacionadas a la educación superior posibilitaron la evaluación, acreditación y la revalorización de las universidades ecuatorianas en los períodos 2009 (CONEA) y 2013 (CEAACES). Muchas de las universidades ecuatorianas no cumplían con los requerimientos necesarios por lo que fueron cerradas, así como también otras universidades pudieron subir su categoría demostrando así su calidad y excelencia académica. Por otra parte, el financiamiento de las instituciones de educación superior que corresponden a la gratuidad ofertada por instituciones públicas son las del presupuesto general del Estado, así como lo ordena la Constitución de la República del Ecuador además de las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO). En cuanto a la

evaluación universitaria cabe señalar que el análisis multicriterio usado como metodología para la obtención de información cualitativa y cuantitativa por medio de indicadores referentes a infraestructura y a componentes de la academia ha sido de gran utilidad para medir de forma más objetiva el cumplimiento de objetivos y metas de cada una de las instituciones de educación superior. Las universidades de excelencia se distinguen por la calidad, amplitud y profundidad de su compromiso con la investigación, los graduados basan en su experiencia universitaria en los valores desarrollados para crear una sociedad diversa y humana; por medio de la innovación tecnológica se puede responder a grandes problemas nacionales y globales y generar nuevos conocimientos. En resumen, la educación superior, la ciencia y la tecnología han sido siempre los esfuerzos internacionales, pero han adquirido nuevas dimensiones y características en los últimos años. Los modelos y sistemas diseñados para medir y evaluar el rendimiento, calidad y desempeño de las IES reflejan las condiciones políticas, económicas y técnicas del país. Los efectos de las evaluaciones educativas dejan un amplio debate sobre las metodologías en la medición de eficiencia y cumplimiento de metas. Dentro del marco institucional se pueden tener implicaciones significativas para la credibilidad y la legitimidad de las actividades de evaluación; la sostenibilidad técnica y operativa del sistema de evaluación, así como el potencial resultado de actividades y procesos académicos.

Sobre el caso analizado, se ha observado que las decisiones políticas impactaron sobre las recategorizaciones de las universidades, los estudios llevados a cabo en el nivel de un sistema educativo fueron de carácter intervencionista y se pudo abordar tanto la complejidad de los entornos educativos como los problemas y falencias en los mismos. En la política y en la práctica del gobierno, la burocracia es inevitable incluyendo a las universidades. La necesidad de estructura y jerarquía está relacionada con características de liderazgo por

encima de la experiencia. La burocracia otorga autoridad y una jerarquía en la educación que permite y perpetúa liderazgo sin conocimientos o experiencia. Las consecuencias son los dos ejemplos más vivos de la razón por la reforma de la educación ha fracasado y seguirán fracasando: (1) el liderazgo inexperto es ideológicamente comprometido y así implementa soluciones sin identificar y aclarar en primer lugar los problemas, y (2) los cambios perpetuos en las administraciones, son aptos para aplicar las mismas soluciones y otra vez con diferentes resultados esperados. Por otra parte, existe una creciente tendencia a ver el aprendizaje como una cuestión de la formación profesional y el desarrollo de recursos humanos, una nueva comprensión de la educación es un enfoque que promueve el crecimiento.

En síntesis, los hallazgos más notorios de esta tesis han sido que la educación superior ha sufrido un cambio en los últimos años; la educación contribuye directamente con el crecimiento social y económico del país; la investigación y la enseñanza pueden ser concebidas como bien público; la tarea docente educa y forma profesionales que contribuyan al desarrollo del país; la educación de buena calidad, impartida por docentes competentes y bien respaldados, es un derecho de todos; el aprendizaje de calidad no es sólo esencial para compensar las necesidades básicas de la población, sino que también resulta necesario para promover las condiciones que hacen posible la paz y el desarrollo sostenible; la categorización de universidades y escuelas politécnicas es el resultado de la aplicación de modelos diferentes y específicos (análisis multicriterio, análisis de conglomerados); y finalmente que una educación efectiva es importante pues con ella se reduciría la desigualdad y se pueden generar efectos positivos en la sociedad.

En futuras investigaciones, se debería medir el impacto que han generado los docentes-investigadores con el grado de PhD sobre la educación y los procesos pedagógicos en el

Ecuador, así como también cuantificar la producción científica y tecnológica producida tras las evaluaciones de las universidades en el periodo 2015-2016 en términos de recursos, infraestructura, organización, ambiente estudiantil y generación de conocimiento científico.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Sistema Educativo, Evaluación y Acreditación Universitaria, Educación Ecuatoriana.*

Keywords: *Public Policies, Education System, University Evaluation and Accreditation, Ecuadorian Education.*

Bibliografía

- Alarcón, M. (2014). *Seguimiento de egresados: una excelente estrategia para garantizar una educación de calidad*. Veracruz: Palibrio.
- Álvarez Rojo, V., & Lazaro, A. (2002). *Calidad de las universidades y orientación universitaria*. Málaga: Aljibe.
- Bernhard, A. (2012). *Quality assurance in an international higher education area: a case study approach and comparative analysis*. Germany: Springer Fachmedien.
- Brunner, J. J. (2004). Políticas y mercados de educación superior: necesidades de información. En J. J. Brunner y P. Meller (Eds.). *Oferta y demanda de Profesionales y Técnicos en Chile. El Rol de la Información Pública*, pp. 15-57. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Brunner, J. J. y Villalobos, C. (2014). *Políticas Públicas de Educación Superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Buela Casal, G., & Sierra, J. (2007). Criterios, indicadores y estándares para la acreditación de profesores titulares y catedráticos de universidad. *Psicothema*, 19, (4), 537 -551.
- CEAACES. (2013). *Informe Final sobre la Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas*. Quito: Universidad Nacional de Chimorazo.
- CEAACES. (2015). *Modelo genérico de evaluación del entorno de aprendizaje de carreras presenciales y semipresenciales de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: Universidad Nacional de Chimorazo.
- CONEA. (2009). *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas de Ecuador*. Mandato Constituyente No. 14. Quito, 4 de noviembre 2009.
- Kells, H. (1997). *Procesos de Autoevaluación: Una guía para la autoevaluación en la educación superior*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Mignone, E. (1992). *Calidad y Evaluación Universitaria*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Educación. Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (PRONATASS).
- Mignone, E. (1995). Educación en los '90: El desafío de la calidad, la pertinencia, la eficacia y la equidad. *Boletín de la Academia Nacional de Educación, Argentina*. Nº 19. 4 -15.
- Van Vught, F. A. (1999). Evaluación de la calidad de la educación superior: El próximo paso. *Cuadernos Ascun*. Nº 2 (acreditación). Bogotá: Asociación Colombiana de Universidades.

DATOS DEL TESISISTA

Tesista: Carlos Mauricio Larrea Gualpa.

Director: MBA. Carlos Larrea Naranjo.

Cohorte: 2013-2014.

CV Abreviado: Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina. Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social de la Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH). Su área principal de investigación es el análisis de políticas públicas. Se ha desempeñado como director del Área de Comunicación en varias instituciones del Ecuador. Correo electrónico: cmlarrea@gmail.com

RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

Post-graduate Thesis 'Abstracts

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

El régimen de implementación local de una política social en el espacio local.

***El Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el
Municipio de La Matanza.
(2009-2016)***

Local implementation regime of a social policy in the local space.

The Program Social Income with Work - Argentina Works in the Municipality of La Matanza.
(2009-2016)

Por Cynthia Gisselle Ferrari Mango

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 30 de marzo de 2017.

RESUMEN

Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015) se propusieron re-centralizar al Estado (De Piero, 2012) con el fin de recuperar su capacidad de intervención en la esfera social, política y económica. En lo que refiere a materia de política social, promovieron como objetivo central la inclusión social a través del trabajo (Grassi, 2012), por lo cual, a partir de la asunción de Néstor Kirchner, se generó un punto de inflexión en el tipo de política social impulsada por el Estado (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011).

En este marco, la tesis cuyo resumen aquí se presenta indaga sobre el régimen de implementación local del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (en adelante Prist-At) en el Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016. La resolución que le dio origen al programa fue la Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN), ratificado por el Decreto 1067/2009, donde se propuso como objetivo general fomentar la generación de puestos de trabajo a través de la conformación de cooperativas.

La formación de las cooperativas en el marco Prist-At se establece bajo convenios entre el MDSN y los gobiernos locales para que estos últimos se conviertan en el ente ejecutor del programa en el territorio (MDSN, 2011). Para la ejecución del programa en todo el distrito, se constituyen espacios físicos denominados "Obradores". A los mismos los entendemos como espacios de gestión locales donde se produce la materialización de la política social en el territorio. Desde allí, se reconfigura el programa en su cotidianidad y se tejen las relaciones con la comunidad del lugar y la política local. En este marco, la pregunta general que guía esta tesis es: ¿cómo funciona el régimen de implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en los espacios de gestión local del Municipio de La

Matanza (Prist-At) desde el año 2009 hasta el año 2016? Para acercarse a la pregunta-problema mencionada, trabajamos en torno al concepto central del *Régimen de implementación local* (Chiara y Di Virgilio, 2004), la vinculación entre la orientación del programa en la formulación e implementación (Oszlak y O'Donnell, 1982; Shore, 2014; Arcidiacono y Bermúdez, 2015), los arreglos locales (Pedro Núñez, 2010) que permiten la ejecución del programa y el entramado de actores que se constituye a partir del mismo en el espacio local (Chira y Di Virgilio, 2006; Di Virgilio y Galizzi, 2009; Hintze, 2006; Neirotti, 2011).

Problema y objetivos de investigación

En las últimas dos décadas, los municipios del conurbano bonaerense han cobrado protagonismo a lo hora de implementar políticas públicas formuladas desde el Estado Nacional. El argumento de partida de esta investigación consiste en que la política social se diseña en el nivel macro y se desplaza hacia el territorio inmerso en dinámicas barriales. De este modo, se produce una readaptación del diseño a partir de los intereses, necesidades y recursos presentes en los actores que directa o indirectamente se vinculan en la implementación. Los conflictos surgidos en este espacio pueden ser interpretados a través de identificar el contexto en que surgen las políticas sociales, su funcionamiento y los actores involucrados (Hintze, 2006).

En este marco, el Prist-At es un programa social bajo la órbita del MDSN que fomenta el cooperativismo de trabajo y constituye a los municipios como entes ejecutores en el territorio. De este modo, el Prist-At nos permite indagar el régimen de implementación local de un programa formulado y financiado desde el Estado nacional que desciende al territorio en el cual el gobierno municipal va a llevar adelante la implementación. En el mismo, se manifiesta una tensión entre el contexto macro social y micro social, se dinamizan arreglos

locales para poder ejecutar el programa, así como también se entremezclan un entramado de actores.

La vinculación directa con los gobiernos locales muestra la directriz de acción del MDSN que se complementa con el fomento de la economía social y solidaria: la territorialización. Con el concepto de territorialización nos referimos a que las políticas sociales tienen un componente de anclaje territorial y de proximidad con la población beneficiaria (Forni *et. al.*, 2015). En el territorio, los gobiernos locales se caracterizan por tener una legitimidad y capacidad de convocatoria dado que es un espacio para relacionarse con el sistema político considerado como un punto de apoyo para generar movilización colectiva. Es justamente en el territorio donde consideramos que se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento del programa y las particularidades en función de las características propias del espacio local (Neirotti, 2011). El Prist-At tiene “un alto componente de diversidad territorial” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015: 1) por lo cual, una mirada a nivel local, permite captar diferencias de la implementación del programa a nivel municipal y el entramado de actores (Chira y Di Virgilio, 2006) conformado por relaciones entre actores estatales, organizaciones y sociedad local.

En este marco, el objetivo general de la tesis es analizar, el régimen de implementación local del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (Prist-At) en el Municipio de La Matanza (2009-2016) a través de una perspectiva de abordaje que combine aspectos macro y micro sociales. Como objetivo específico se establece analizar y describir la normativa que da origen al Prist-At como marco referencial para vincular la *formulación* del mismo con el régimen de implementación local en el Municipio de La Matanza (2009-2016); analizar el *espacio de gestión local* del Prist-At, desde el año 2009-2016 en el Municipio de La Matanza, a partir de los *arreglos*

locales en el régimen de implementación local, y relacionar y caracterizar a los actores que conforman el *entramado de actores* del régimen de implementación local del Prist-At desde el año 2009 hasta el año 2016 en el Municipio de La Matanza.

Estrategia teórico-metodológica

La investigación utiliza una metodología cualitativa en la cual se emplearon las técnicas de: observación, observación participante, diálogos informales, entrevistas semiestructurada y en profundidad. En lo que refiere a la observación, la tesista ha visitado los lugares físicos en los cuáles los cooperativistas, funcionarios municipales y equipo técnico del monitoreo llevan a cabo sus actividades vinculadas al programa siendo el Obrador el espacio físico referente y la trama que se teje alrededor de él. Con respecto a la observación participante, la tesista ha desarrollado en una línea masiva de capacitación denominada “Herramientas para el mundo de trabajo” que se implementó desde el mes de junio de 2016 hasta diciembre del mismo año en el conurbano bonaerense bajo un convenio de capacitación celebrado entre la UNLaM y MDSN. Los diálogos informales surgieron antes o después de la capacitación, en los momentos previos a movilizaciones, en operativos territoriales y en encuentros casuales sean con cooperativistas, funcionarios municipales o bien técnicos del equipo de monitoreo.

La tesista ha realizado las entrevistas semiestructuradas y en profundidad a: 1- funcionarios gubernamentales del nivel de gobierno nacional (dos) y del nivel de gobierno municipal (seis); 2- cooperativistas (once) y 3- equipo técnico de monitoreo de la UNLaM (siete). La totalidad de entrevistas son veintiséis y la mayoría fueron grabadas y desgrabadas salvo las que surgieron a partir de los diálogos informales que en ese caso están transcritas. Para establecer la muestra la tesista ha utilizado el criterio de la técnica de bola de nieve y téc-

nicas del informante clave (Guber, 1991) lo cual le permitió obtener una muestra por saturación teórica. Para la recolección de datos se han combinado fuentes primarias (entrevistas en profundidad y observaciones participantes en el territorio donde se lleva a cabo la gestión local de la política social) y secundarias (normativas, documentación e informes del programa, periódicos locales y nacionales).

El concepto central de esta tesis es el régimen de implementación local, entendido como “aquel conjunto de condiciones que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas y reconfiguran su diseño formal” (Chiara y Di Virgilio, 2004: 137). Del régimen de implementación local se identifican tres líneas de trabajo complementarias: la relación entre formulación e implementación; el espacio de gestión local vinculado a arreglos locales en la territorialidad de la política social; y el entramado de actores del Prist-At en el Municipio de La Matanza. Cada una de las tres dimensiones propuestas para abordar el régimen de implementación local del Prist-At en el Municipio de La Matanza (2009-2016), remarca una concepción de la política social que se desarrolla en los capítulos de la tesis. En el capítulo dos predomina una concepción finalística (Fleury, 1999) del Prist-At, dado que la tesista se centra en conjunto de valores que orientan las definiciones y estrategias. En el capítulo tres predomina la conceptualización operacional (Fleury, 1999) porque explica los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines. En el capítulo cuatro se realiza la concepción relacional (Fleury, 1999) porque se enfatiza la interacción de los actores, sus características y estrategias.

En la primera dimensión se analiza la relación entre formulación e implementación remarcando cuestiones referidas al surgimiento del programa, con una asociación temporal que le es intrínseca (Oszlak y O'Donnell,

1982), desde el MDSN hasta su llegada al territorio de la Municipalidad de La Matanza. Las fuentes de datos para abordar dicha dimensión son: Antecedentes del programa en términos de políticas públicas; Contexto de surgimiento del programa; Normativa del programa y documentos institucionales (Res 3182/09 que le dio origen y Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo para las Provincias Argentinas). 4- Indagaciones preliminares sobre el Prist-At.

En la segunda dimensión, se aborda el espacio de gestión local a través de arreglos locales que se dan en el régimen de implementación local del programa. El espacio local es considerado por Neirrotti (2011) como un ámbito de cotidianeidad en donde se conectan el hábitat, las relaciones de vecinos, la familia todo ello cargado de sentimientos y compromisos de relación cercana. Específicamente, el espacio local de gestión es un espacio estratégicos de transformación de los programas dado que se relaciona el aparato estatal con la sociedad civil, lo que provoca la reorientación de los programas y su efecto en las capacidades de gestión (Chiara y Di Virgilio, 2006). Los indicadores que la tesista ha utilizado en esta dimensión son: la relación entre el programa y la política local/nacional; la relación entre el programa operativo territorial y movilizaciones; y la relación entre el programa, la comunidad y la política local.

En la tercera dimensión se trabaja el entramado de actores del programa en el nivel local. El entramado de actores es una herramienta para reconstruir las relaciones que se forjan entre los actores que participan en la gestión de programas y políticas sociales, así como también permite identificar las redes de gestión que se entablan tras el desarrollo de la implementación local del programa (Di Virgilio y Galizzi, 2009). En las políticas públicas nacionales que se implementan a nivel local, confluyen actores que pertenecen a distintos niveles de gobierno

(Neirotti, 2016). Las características del entramado varían según: número de actores, características de la estructura de relaciones entre los actores, estabilidad de las relaciones entre los actores, grado de institucionalización de la red, reglas de juego que regulen el comportamiento de los actores, distribución de los recursos de poder entre los distintos actores y estrategias de los actores (Chira y Di Virgilio, 2006). Para abordar dicha dimensión, la tesista estableció los siguientes indicadores: tipos de Racionalidad y relaciones entre los actores y tipo de capital, estrategias y objetivos de los actores.

Reflexiones parciales

El Prist-At nos ha permitido indagar el régimen de implementación local de un programa formulado y financiado desde el Estado nacional que descende al territorio en el cual el municipio es el encargado de su implementación. La tesista lo ha definido como un programa social que materializa una concepción de política social propuesta desde el MDSN. El mismo refleja la decisión política de generar empleo a través de la conformación de cooperativas y adentrarse en el territorio local proponiendo una gestión descentralizada del programa a cargo del ente executor Municipio de La Matanza. Dicha estrategia incide en la representatividad del MDSN a nivel territorial y contribuye a afianzar su gobernabilidad.

Los convenios, firmados entre el MDSN y el Municipio como ente executor, establecen diferentes módulos de trabajo en función de las capacidades socio-laborales de los titulares del programa como así también de las necesidades del barrio que se adjudican a los cooperativistas. Para la contraprestación cotidiana del cooperativista el encargo del obrador le asigna una tarea específica que se alimenta de pedidos de la delegación municipal, así como también de necesidades y demandas de la comunidad. De este modo, desde el espacio del obrador se entretiejen redes con otros actores

para resolver la demanda tanto de la delegación como de vecinos que transforman y nutren al régimen de implementación local.

En este sentido, el régimen de implementación local está atravesado principalmente por la demanda y la oferta que se construye en el obrador en función de la política local (desde una agrupación política o bien una delegación municipal) y la comunidad (en tanto sujeto individual como ser un vecino o bien sujeto colectivo como ser una institución u organización de la sociedad civil). A su vez, un aspecto que influye en régimen de implementación local e irrumpe en la cotidianeidad en el obrador son los arreglos locales en función de dos acontecimientos que requieren de la presencia del cooperativista: el operativo territorial y las movilizaciones. Otro aspecto que influye en el régimen de implementación local es el entramado de actores. El mismo está compuesto principalmente por actores gubernamentales de diferentes niveles de gobierno (municipal y nacional), titulares del programa (cooperativistas) y técnicos de la UNLaM que realizan el monitoreo del Prist-At en el Municipio de la Matanza.

Palabras clave: *Política Social, Régimen de Implementación Local, Territorio, Entramado de Actores.*

Keywords: *Social Policy, Local Implementation Regime, Territory, Cluster of Actors.*

Bibliografía

- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2015). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. *Congreso Nacional de estudios del trabajo. El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos.* Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005). *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco*

- mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2006). La política social en la crisis de la convertibilidad (1997-2001): Mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*, pp. 125 a 156. Buenos Aires: Prometeo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). La gestión social: aspectos conceptuales y problemas. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Comps.). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, 347-370. Buenos Aires: UNGS - Prometeo.
- De Piero, S. (2012). Los años kircheristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18, N° 30, 169-179.
- Di Virgilio, M. y Galizzi, D. (2009). Los actores en el entramado de la gestión de la política social: Una aproximación conceptual y elementos para el análisis. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Comps.). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, 319-345. Buenos Aires: UNGS - Prometeo.
- Fleury, S. (1999). *Políticas sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Forni, P.; Nardone, M.; Castronuovo, L.; Nougges, T.; Zapico, M. (2015). Los procesos de organización popular y movimientos sociales en las últimas décadas: Cambios y continuidades. En P. Forni y L. Castronuovo (Comps.). *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*, pp. 21- 44. La Plata: Edulp.
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales*. 135-136, N° Especial, 185-198.
- González Bombal, I., Kessler, G. y Svampa, M. (2010). Introducción: Las reconfiguraciones del mundo popular. En I. González Bombal, G. Kessler y M. Svampa (Comps.). *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la posconvertibilidad*, pp. 9 -27. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Guber, R. (1991). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Hintze, S. (2006). La evaluación de políticas sociales en la Argentina: Reflexiones sobre el conflicto y la participación. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*, pp. 157-180. Buenos Aires: Prometeo.
- Natalucci, A.; Paschkes Ronis, M. (2011). Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010). En *Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas Y Trabajo Social, aportes para la reconstrucción de lo público*, pp. 1-24. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Neirotti, N. (2011). *Educación e intersectorialidad en el espacio local*. Tesis doctoral (inérita). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Núñez, P. (2010). Arreglos locales y principios de justicia en pugna. Estudio de caso en un asentamiento del sur del Gran Buenos Aires. En G. Kessler, M. Svampa e I. Gonzalez Bombal (Comps.). *Reconfiguraciones del Mundo popular. El conurbano bonaerense en la posconvertibilidad*, pp. 223-272. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. N° 1, 99-128.
- Rofman, A. (2010). Introducción. En A. Rofman (Comp.). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioe-*

conómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, pp. 9-24. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*. Nº 10, enero-julio, 21-49.

DATOS DE LA TESISTA

Tesista: Cynthia Gisselle Ferrari Mango.

Directora: Dra. María Victoria Castilla.

Cohorte: 2013-2014.

CV Abreviado: Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Candidata a magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Se encuentra cursando el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede académica Argentina. También se desempeña como docente, tutora e investigadora en la UNLaM y ha participado como investigadora en el Programa Estímulo Jóvenes Investigadores del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Correo electrónico: cferrari@flacso.org.ar

Sobre los Autores

Note on Contributors

CECILIA ALLAMI es Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Investigadora y docente concursada con dedicación exclusiva del Área Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) desde el año 2008 y participa como investigadora del proyecto: “La división internacional del trabajo y el lugar de la periferia latinoamericana y de Argentina: un análisis desde distintas aproximaciones”. Desde 2004, ha participado como docente en diversos cursos de la carrera de Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la de Economía Política de la Universidad de General Sarmiento (UNGS). Ha publicado diversos artículos en revistas con referato como *Realidad Económica*, *Problemas del Desarrollo*, *Revista Política y Cultura*, entre otras. Asimismo, ha presentado trabajos en diversas jornadas y congresos nacionales e internacionales.

RICARDO ARONSKIND es Magister en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina y Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigador en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en el Área de Estudios Políticos del Instituto de Desarrollo Humano. Coordinador del Programa de Seguimiento de la Crisis del Orden Mundial (PISCO) del Instituto de Desarrollo

Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Profesor de Principios de Teoría Económica en la Maestría de Sociología Económica del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Profesor de Historia de las Políticas Económicas Argentinas en la Maestría de Historia Económica y de las Políticas Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de Análisis Político de la Economía Internacional en la Maestría de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Profesor de la materia Globalización, Poder y Desarrollo en la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con inclusión social del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Miembro del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Plan Fénix, Programa Estratégico de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Asimismo, es autor de los libros: *Controversias y debates en el pensamiento económico argentino*, Buenos Aires: UNGS-Biblioteca Nacional; *El riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder*, Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual, Colección Claves para Todos; *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Universidad de Buenos Aires: Serie Libros del Rojás.

ALAN CIBILS es Doctor en Economía por la American University de Washington, DC, Estados Unidos. Magister en Economía, Magister en Sociología y Bachelor of Arts en So-

ciología por la misma Universidad. Investigador-docente y Coordinador de Investigación del Área de Economía Política del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Sus principales temas de investigación son: teoría y política monetaria, sistema financiero y desarrollo, teorías críticas latinoamericanas del desarrollo, deuda pública y dependencia financiera. Es autor de numerosas publicaciones nacionales e internacionales sobre dichos temas de investigación.

JULIETA CHINCHILLA es Profesora en Enseñanza Media y Superior en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Diplomada en Cooperación Sur-Sur por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Asimismo, se desempeña como Ayudante de Primera de Historia de la Colonización y Descolonización, Cátedra Pineau, de la carrera de Historia de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e integra el Proyecto de investigación de la Universidad de Buenos Aires Ciencia y Técnica (UBACyT): “A partir de África: historias, desplazamientos, identidades”.

FERNANDO COCIMANO es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, es becario doctoral por la Universidad de Buenos Aires Ciencia y Técnica (UBACyT). Maestrando en Teoría Política y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Ayudante de Primera en la materia de grado: “Las Aventuras del marxismo occidental”, de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigador en los siguientes grupos: UBACyT “Totalidad, crítica y deconstrucción. Las derivas ético-políticas de los planteos de la Escuela de Frankfurt y el (Pos)estructuralismo a la luz de la cuestión democrática”, dirigido por la Dra. Gisela Catanzaro; PIP “Problemas de la democracia argentina en el período de la

post convertibilidad. Transformaciones socio-económicas y reconfiguraciones ideológicas”, bajo la dirección del Dr. Ezequiel Ipar.

EDUARDO CRESPO es Licenciado en Economía y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Máster en Economía y Doctor en Economía por la Universidad Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), realizó estudios en la Università degli Studi Roma Tre en Italia. Profesor de la Universidad Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) en Brasil y de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) en la Argentina. Fue profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Federal Fluminense (UFF) en Brasil. Dictó cursos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina y en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Actualmente, dicta las materias Economía Política Internacional y Formación económica Brasileña en la graduación de la carrera ‘Defensa y Gestión Estrategia internacional’ (DGEI, UFRJ) y Economía Política I y II en la Pos-graduación en Economía Política Internacional (PEPI, UFRJ). En la Universidad de Moreno, dicta la materia Sistemas Económicos Comparados. Sus temas de interés son la teoría del Comercio Internacional, Teoría del Estado, Desarrollo Económico y Economía Política Internacional.

MARÍA BEATRÍZ GRECO es Doctora en Filosofía y Ciencias Sociales por la Universidad París VIII y por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como profesora e investigadora de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del UBACyT: “Intervenciones de los equipos de orientación escolar: Entre la habilitación de los sujetos y la creación de condiciones institucionales” (2014-2017). Asimismo, es autora de numerosas publicaciones, entre ellas,

Emancipación, educación y autoridad (2012). Buenos Aires: Ed. Noveduc, y *La autoridad (pedagógica) en cuestión* (2015). Buenos Aires: Ed. Homo Sapiens.

YAIR CANDELARIO HERNÁNDEZ PEÑA es Maestro en Administración Pública y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California. Cuenta con estudios de especialidad en Estudios de la Frontera México-Estados Unidos en El Colef. Es docente de asignatura en la UABC. Obtuvo el mérito al mejor promedio de su generación a nivel licenciatura; ha realizado estancias de intercambio e investigación en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Universidad de Guadalajara - UDG y El Colegio de la Frontera Norte - COLEF (2012 y 2015). Asimismo, ha colaborado con varias organizaciones de la sociedad civil y ha participado en proyectos de investigación. Ha sido becario de la AMC (2010 y 2012), del COLMEX, de la OEA y recientemente de la Fundación Carolina para realizar curso de actualización en la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de varios capítulos de libro en el tema de cooperación transfronteriza y descentralizada.

MARÍA CECILIA MÍGUEZ es Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Historia Económica por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), formando parte del Instituto de Estudios Históricos Económicos Sociales e Internacionales (NODO IHES). Es docente de grado y posgrado en el área de la Historia Argentina y de las Relaciones Inter-

nacionales. Dirige proyectos de investigación en esas áreas de conocimiento.

PABLO MÍGUEZ es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Licenciado en Ciencia Política por la misma casa de Estudios. Se desempeña como Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-Universidad de San Martín (UNSAM), Investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y también como docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

MARCELO MUÑIZ es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es maestrando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) / Instituto de Desarrollo Económico y Social. Profesor en la Universidad del Salvador (USAL) y de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Fue profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en las Facultades de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Actualmente, dicta las materias Pensamiento Político Clásico y Teoría Política II en la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad del Salvador (USAL), el Seminario de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Carrera de Relaciones Internacionales de la de la Universidad del Salvador (USAL) y la materia Sistemas Económicos Comparados de la Carrera de Economía en la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Es director del Grupo de Investigación de Ciencia Política (GICP): "Geopolítica energética y alimentaria". Sus temas de interés son la teoría política contemporánea, teoría del Estado y la teoría de las Relaciones Internacionales.

HORACIO ROVELLI es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de las Facultades de Cien-

cias Económicas y de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y autor de cuatro libros sobre la economía Argentina. Ex Director Nacional de Política Macroeconómica de la Nación. Profesor visitante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina.

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Desde el año 2013, se desempeña como Directora del Programa de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas y como Editora responsable de la Revista Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Co-coordinadora del Seminario Permanente de Pensamiento Político Posfundacional del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina y como docente de posgrado en la Maestría de Comunicación y Cultura en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asimismo, se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la asignatura Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Por su parte, se desempeña como investigadora-docente del Área Estado y Políticas Públicas y como Coordinadora Académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Sus principa-

les áreas de interés son: la Teoría Política y las Políticas Públicas.

ROMINA SOLANO es Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UDESA). Especialista en Gestión Cultural en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (UNSAM). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, realiza su Doctorado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina y trabaja en una tesis sobre gobernabilidad y gobernanza metropolitana. Es coordinadora académica del Posgrado Internacional Gestión y Política en Cultura y Comunicación e Investigadora del Área de Cultura y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Previamente, se desempeñó como Coordinadora de Proyectos del área de Políticas Sociales y Analista de Desarrollo Institucional en el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Convocatoria

NOVENO NÚMERO

Dossier Número IX: Trabajo y Empleo en América Latina.

Crisis, transformación y desafíos.

Coordinador: Julio César Neffa.

La crisis del modo de producción capitalista, que se profundiza desde mediados de la década pasada y se concentra en la economía financiera, impactó fuertemente en los grandes países de América Latina. Desde entonces, se interrumpió el proceso de crecimiento sostenido del PIB y hubo incluso recesión, se incrementó la inflación y el desempleo, aumentando la proporción de habitantes por debajo de los índices de pobreza y de indigencia. Los procesos de mundialización del capital hacen difícil encontrar una solución a la escala de un solo país.

Las políticas económicas “social desarrollistas”, “populistas” perdieron vigencia y progresivamente son remplazadas por políticas neoliberales formuladas con participación directa de CEO y empresarios de empresas transnacionales como de grandes grupos económicos de capital nacional, que pasaron a ocupar cargos en los gabinetes ministeriales desde donde siguen de cerca e intervienen en los negocios de sus empresas de origen. Dos tendencias que se han fortalecido son la reprimarización de las economías en base a recursos naturales, pero se deterioran los precios del intercambio y la instauración de economías de renta financiera. Ambos sectores dan lugar a elevadas tasas de ganancia que se atesoran como consumos suntuarios, o se fugan hacia paraísos fiscales o bien hacia los bancos internacionales, pero generando pocos nuevos empleos.

Los procesos de ajuste pusieron el foco en la apertura del comercio exterior, en aumentar la rentabilidad de las empresas, en atraer el capital extranjero que se dirigió en primer lugar al sector financiero para especular, en reducir el déficit fiscal que consideraban la causa de la inflación bajando impuestos a las empresas, incrementando las tarifas y reduciendo los subsidios, y procuraron la reducción de los costos salariales, para por ese medio, estimular la inversión y aumentar la competitividad. Los despidos en el sector público y la restricción a nuevas designaciones fueron acompañadas por despidos y suspensiones en empresas privadas de los sectores más expuestos a la competencia internacional. Vuelven a instaurarse normas legales que buscan la flexibilización en el uso de la fuerza de trabajo y la contención del aumento de los salarios reales. Estos procesos debilitaron las organizaciones sindicales y abrieron el camino para la precarización del empleo modificando la configuración de los sistemas de relaciones de trabajo y deteriorando las condiciones y medio ambiente de trabajo, poniendo en evidencia la emergencia de los riesgos psicosociales en el trabajo, con impacto sobre la salud física, psíquica y mental de los trabajadores.

La Revista Estado y Políticas Públicas convoca a la presentación de artículos de investigación inéditos y originales sobre estos problemas referidos a los países de la región, para mostrar las similitudes y las diferencias e identificar las causas y los actores sociales que las implementan o las rechazan. Las crisis del sistema productivo:

- ¿Han sido controladas dando lugar a procesos de restructuración del sistema productivo y a un crecimiento sustentable?
- ¿Cuál ha sido el impacto de las crisis sobre el nivel de empleo, el desempleo, la informalidad y la precariedad?
- ¿La redistribución del ingreso y el aumento de las tarifas han erosionado los salarios reales y eso ha contribuido a reducir la demanda de bienes de consumo y por consiguiente ha frenado la recuperación de la economía y del nivel de empleo?
- ¿Qué ramas de actividad y de sectores de la economía han sido los ganadores y los perdedores?
- ¿Cómo ha evolucionado la pobreza y la indigencia? ¿Cuál es la tendencia y cómo ha impactado en la calidad de vida de la población y en la reproducción de la fuerza de trabajo?
- ¿Cuál es el grado de conciencia de los sectores más vulnerados de que se trata de un problema estructural y que para enfrentarlo no basta con aumentos salariales, el otorgamiento de subsidios y planes sociales?
- ¿En qué medida los procesos de restructuración, de desindustrialización, de intensificación del trabajo y la reducción de los salarios reales han impactado sobre la salud de los trabajadores?
- ¿Cuál es el papel de los sindicatos y de los movimientos sociales para formular políticas económicas y sociales alternativas y con qué otros sectores pueden aliarse para llevarlas a cabo?

Fecha límite: 01 de junio de 2017.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase *Revista Estado y Políticas Públicas*:

<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/revista>



Revista Estado y Políticas Públicas

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La Revista Estado y Políticas Públicas se encuentra *indizada y catalogada en Latindex con el nivel 1* (nivel superior de excelencia), REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales "Enzo Faletto" y Repositorio FLACSOAndes.



Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 1, Año I,
octubre de 2013.

ISSN 2310-550X



CONTACTO DE LA REVISTA

Revista Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Dirección: Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9300.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

CONTACTO PRINCIPAL

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Dirección: Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar



**¿TE OLVIDASTE
DE IR AL BANCO?**



Movilizate

Pasate a Credicoop Móvil

Bajate la aplicación



Más información en www.bancocredicoop.coop



La Banca Solidaria

