

ESTADO, DERECHO Y GOBIERNO EN LA SOCIEDAD GLOBAL; **Error! Marcador no definido.**

FLACSO, México, 16 de noviembre 1999

LOS DESAFÍOS DE GOVERNABILIDAD EN UNA SOCIEDAD GLOBAL

Norbert Lechner (*)

El cambio de siglo se caracteriza por una profunda reestructuración de la vida social. Es materia de controversia cuán novedosa sería la sociedad global que vemos surgir y cuáles serían los rasgos de continuidad. Y no resulta fácil establecer una distinción entre lo que son las megatendencias generales de esta época y las formas específicas que adoptan tales transformaciones acorde al contexto histórico particular de cada país. No hay duda, sin embargo, que tiene lugar una reorganización de las sociedades latinoamericanas.

Los procesos de transformación producen perplejidad y desconcierto. No sabemos a qué atenernos; ni el pasado nos sirve para descifrar los cambios ni podemos anticipar el porvenir de ellos. Una primera constatación concierne la erosión de nuestros mapas cognitivos con los cuales ordenábamos la realidad social. Carecemos de códigos interpretativos que puedan dar cuenta - y dar sentido - de los cambios sociales. No se trata de un problema intelectual, sino práctico. Los actores políticos desconocen a la sociedad a la cual pretenden representar, regular y conducir. A la inversa, los ciudadanos ya no saben que pueden esperar de la democracia y exigir a la política.

Todo proceso de cambio implica oportunidades y riesgos. Es inevitable que se entremezclen consecuencias positivas y negativas. Por lo tanto, los cambios ponen a prueba nuestras capacidades de discernir entre oportunidades y amenazas. Mas ello no es evidente; los cambios son ambivalentes y no siempre se puede distinguir entre los elementos creativos y aquellos destructivos. La segunda constatación concierne pues las dificultades del discernimiento a la hora de aprovechar las oportunidades y de contrarrestar los riesgos.

No basta afinar nuestras capacidades de discernir; es necesario actuar. Las transformaciones desafían nuestras capacidades de acción social porque las oportunidades y restricciones no surgen solas. Son producidas por las personas nosotros, sea de manera deliberada o como un efecto secundario, no intencionado. La sociedad global no es un orden autoregulado que de manera espontánea produzca sus estados de equilibrio social. Hay que producir el orden, encauzando sus transformación permanente.

Este es el argumento central del texto: **para evitar que los procesos de transformación avancen a espaldas de la sociedad, hay que gobernar los cambios.**

Ello remite a otra dificultad: ¿cuáles son los recursos con los cuales contamos? Los instrumentos de la acción social no están determinados de una vez y para siempre. Hay que descubrirlos y crearlos. Por largo tiempo, fue el Estado el instrumento privilegiado que se dio la sociedad para actuar sobre sí misma. En tiempos recientes, se ha enfatizado la iniciativa individual como el principal recurso. Es evidente, sin embargo, que la mayoría de los individuos está sobreexigida en esta tarea. El individuo por sí solo no dispone de los recursos necesarios (afectivos, económicos, educacionales)

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

que le permitan enfrentar los retos. De hecho, toda creatividad individual descansa sobre recursos sociales (valores, preferencias, reglas de juego). Por eso, la atención se ha desplazado hacia la sociedad. Por doquier se constata que **parece indispensable contar con una sociedad fuerte para hacer frente a la nueva complejidad social.**

La ponencia argumenta una doble tésis. Por un lado, las tendencias de cambio tienden a desorganizar las formas habituales de la vida social. La sociedad global parece configurarse a costa de la sociedad nacional. Por el otro, parece necesario fortalecer la sociedad para poder gobernar los cambios. Ambos procesos están vinculados: **precisamente porque las megatendencias de la época cuestionan a la sociedad, hay que aumentar las capacidades sociales de regular y conducir dichas transformaciones.** A continuación esbozaré algunos de los procesos que desafían nuestra capacidades de gobierno.

LA DESTERRITORIALIZACION

En general, las personas están habituadas a que el espacio territorial sea el marco que aglutina a determinada comunidad de personas. Hasta fechas recientes familia, amigos, trabajo y toda experiencia concreta de comunidad estaban arraigados en lugares acotados. Hoy en día, ese nexo se debilita y lo que "tiene lugar" frecuentemente desborda un territorio delimitado. La globalización de los flujos financieros y comerciales, tecnológicos y comunicacionales, migratorios y culturales adquiere tal densidad que enfrenta a la gente a un proceso de desterritorialización. Múltiples aspectos de la vida cotidiana van perdiendo su anclaje físico.

Se ha hablado de una verdadera "expropiación" del espacio para destacar la asimetría entre la expansión de un poder exterritorial, capaz de desplazarse por doquier según su conveniencia, y las raíces territoriales de la gente (Baumann 1998). Existe el peligro de un divorcio entre el espacio virtual en el cual circulan los poderosos flujos de un mundo globalizado y, por otra parte, los espacios vitales de la interacción cara a cara donde las personas aprenden los valores de las relaciones humanas y las reglas de la convivencia cotidiana. Vale decir, los proyectos y sentidos de vida serían elaborados en un ámbito local más y más escindido del ámbito global en que se mueven las tendencias determinantes de la vida social.

Sin ignorar la amenaza de tal dualismo, parece más fructífero discutir y fortalecer los términos de la inserción del país en la globalización. Considerando la secuencia de fusiones de grandes multinacionales en el último tiempo, el poder de negociación de los capitales latinoamericanos no parece grande. Su envergadura les permite competir sólo de modo marginal en el nuevo "modelo de acumulación", donde las estrategias se orientan menos por las tasas de rentabilidad y más por las expectativas acerca del valor patrimonial futuro.

La globalización implica no sólo la porosidad de la fronteras hacia afuera sino también una refocalización hacia adentro. No hay que olvidar que la globalización descansa sobre núcleos locales (Borja & Castells 1997). Como ha subrayado recientemente el Banco Mundial, la tensión entre

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

globalización y localización será una de las tendencias sobresalientes del nuevo siglo (World Development Report 1999/2000). Se ha hablado de "glocalización" (Robertson 1995) para señalar el nuevo entretrejo de espacios globales y locales. La articulación de "localidades" se ha vuelto un rasgo decisivo de ese proceso de densificación planetaria que llamamos globalización. Para aumentar las capacidades de "localización" de los países latinoamericanos se requiere una infraestructura tecnológica de nuevo tipo. El papel que tuvieron antaño el ferrocarril y la carretera pasa a ser ocupado por los flujos de información y conocimiento.

Pero, el redimensionamiento del espacio va más allá del ámbito económico. Lo que desde la perspectiva de un orden nacional monolítico, geográficamente delimitado, pueda aparecer como disgregación y anomia se revela como un nuevo marco de referencia en que diferentes circuitos económicos, políticos y culturales se yuxtaponen, se mezclan y se oponen.

Son conocidas las oportunidades que se derivan de este cruce multidimensional. Sin duda, el campo de experiencias se ha ampliado y enriquecido en los últimos años. La distensión de los mapas mentales permite apreciar nuevos horizontes. Pareciera que se está aprendiendo a vivir en una diversidad muy distinta a la que se conocía hace pocos lustros. Una diversidad que, cabe reiterar, se alimenta tanto de la perspectiva global como de la resignificación de lo local. Mas son igualmente evidentes los problemas que conlleva la combinación de heterogeneidad y homogenización para configurar un orden colectivo.

La inseguridad que se vive por doquier en la región tiene que ver, sin duda, con esta desterritorialización de lo social. Basta pensar en lo difícil que resulta sentir un espacio urbano como algo propio o "clasificar" al extraño y evaluar la confianza que merece. La gente se siente rodeada de seres anónimos e invadida por lo ajeno. El descentramiento del espacio tiende a descolocar los esquemas clasificatorios que subyacen a las relaciones sociales. Antes, los límites territoriales que separaban adentro y afuera eran simultáneamente límites que distinguían lo conocido de lo desconocido, el prójimo del extranjero, el amigo del enemigo. Ahora, la multiplicación de los espacios difumina esas distinciones e introduce incertidumbre en la sociabilidad cotidiana.

El mundo actual deja de ser un mundo cerrado; ya no existen santuarios donde refugiarnos. Con la globalización el "bien común" desborda las fronteras territoriales y obliga a redefinir "lo propio" en otros términos. El desafío consiste pues en aprender a transitar por múltiples espacios y en articular diferentes niveles.

LA CONTRACCION DEL TIEMPO

El acápite anterior muestra un doble movimiento: algunas áreas y algunos grupos sociales se integran a los circuitos globales en tanto que otros campos y otros grupos quedan marginados. Vale decir, la sociedad moderna funciona a distintas velocidades. Algunas personas "están al día" y pueden anticipar las tendencias emergentes, mientras que otras sufren un retraso que no les permite "llegar a tiempo".

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

El fenómeno nos recuerda que la construcción social del orden está ligada a la producción de tiempo. El modo de definir el pasado y el futuro es también un modo de definir el sentido del orden existente. Teniendo a la vista este vínculo se vislumbra el significado que adquiere el cambio del marco temporal en que se desarrolla la sociedad latinoamericana.

Cada día apreciamos en la televisión y en los negocios cómo las innovaciones informáticas y comunicacionales generan un tiempo real único. Esta simultaneidad descansa sobre un fenómeno central de nuestra época: la aceleración del tiempo. Es una experiencia común que el ritmo de vida cada vez más rápido suele "provocar vértigo". Es sabido también la velocidad con la cual enormes flujos de capital circulan (virtualmente) y especulan a lo largo del día y del mundo. En mercados mundiales deregulados y con ciclos productivos extremadamente cortos, la competencia por el tiempo deviene un factor prioritario de la globalización.

Simultáneamente, la aceleración del tiempo tiende a provocar, al menos en la percepción subjetiva, una pérdida de control. A las personas, presionadas por los plazos, se les escapa la disposición sobre el "tiempo propio". La experiencia, real o imaginaria, de vivir acorde a un "tiempo ajeno" parece ser un factor importante a la hora de evaluar la incidencia que tienen las decisiones y acciones propias sobre la marcha de las cosas. La falta de tiempo equivale a - y es vivida como- una falta de poder.

Por otro lado, ocurre una jibarización de la estructura temporal. El desvanecimiento del futuro junto con un bloqueo de la memoria del pasado producen una sobrecarga del presente. En ausencia de un proyecto de futuro y, por ende, de un horizonte de sentido, la vida aparece como una secuencia de "instantáneas"; experiencias fragmentadas que la gente no logra dotar de sentido. Resulta sumamente difícil, en efecto, fundar las identidades sociales exclusivamente en el aquí y ahora de la convivencia, privándolas de su trasfondo histórico y de su proyección a futuro. Formulado en positivo: la construcción social del orden requiere alguna memoria compartida y cierta visión común del futuro para poder articular las temporalidades diferenciadas de sus miembros.

El desafío mayor parece residir en esa sincronización flexible. La multiplicación y necesaria articulación de los actores sociales exige compartir cierta idea del futuro viable y deseable para el país. ¿Cómo abordar una estrategia de reconversión económica, de investigación científica o el tratamiento del agua sin un proyecto de país a largo plazo?

LAS FRACTURAS DE LA TRAMA SOCIAL.

El Informe Mundial 1999 del PNUD, dedicado a la globalización, muestra detalladamente que ella tiende a incrementar la brecha entre los grupos sociales incorporados (de modo activo o subordinado) a los procesos transnacionales y los sectores excluidos. Al aumentar las distancias sociales se vuelve más difícil asegurar la cohesión de la sociedad. El retraimiento del Estado vuelve a abrir la brecha que buscaba cerrar: la distancia entre igualdad jurídica y desigualdad social. En la medida en que los obstáculos estructurales impiden hacer un uso efectivo de los derechos iguales de

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

todos, la solidaridad social corre peligro.

Las desigualdades en la región no se refieren sólo a los ingresos; estas implican asimismo fuertes desigualdades en la seguridad social (salud, previsión), en la educación y en el acceso y uso de las "herramientas de modernización" como, por ejemplo, la computadora. Y cabe agregar lo que Fitoussi y Rosanvallon (1997) denominan "desigualdades de la vida cotidiana". Desigualdades de vivienda, de seguridad en el barrio, de acceso a los servicios municipales, pero igualmente desigualdades en el tiempo destinado a la movilización, a la espera en la consulta médica y a los trámites. La irritación se dirige contra los privilegios no justificados de algunos: la desigualdad en asuntos en los cuales se considera que todos son iguales. Lo que está pues en juego en la reestructuración del tejido social es el principio de igualdad: la idea que nos hacemos acerca de las diferencias legítimas.

Los efectos disgregadores para la vida social están a la vista. Me limito a citar una advertencia de Ralf Dahrendorf. "Es difícil indicar cual es el punto en el cual las desigualdades, en especial las de ingresos, destruyen la solidaridad en una sociedad. Pero es seguro, que ninguna sociedad puede permitirse excluir a un número importante de personas. En las modernas sociedades de ciudadanos tal exclusión significa la negación práctica de valores sociales fundamentales. Ello implica que tal sociedad ya no puede exigir de manera convincente que sus miembros se antengan a las reglas de ley y orden. La ruptura de ley y orden resulta pues del hecho de que la mayoría desplaza e ignora a la minoría" (Dahrendorf 1998,49). La cita ayuda a situar las denuncias recurrentes sobre la criminalidad en el contexto que corresponde: la tendencia a la fragmentación de la vida social.

La fractura de la trama social tiene raíces estructurales, pero ella es agravada por razones subjetivas. Ambas pueden reforzarse mutuamente. Estoy pensando en la modalidad privatizante en que avanza actualmente el proceso de individualización; una retracción de la subjetividad impulsada por la privatización de los servicios públicos. En un "orden neoliberal" los individuos están forzados a decidir bajo su propio riesgo y responsabilidad qué seguro médico sería el más conveniente, qué previsión social la más rentable, qué colegio el más adecuado para los hijos. Cuando el ámbito público -la esfera de lo compartido- se retrotrae, no debe sorprender la desafección de los ciudadanos por los asuntos colectivos.

LA REDEFINICION DE LO NACIONAL

La integración de una sociedad diferenciada se vuelve más difícil al encontrarse cuestionado un mecanismo tradicional de cohesión: lo nacional. Hoy en día, dos instancias claves - el Estado nacional y la identidad nacional - en la constitución de la sociedad moderna son puestas en entredicho por las megatendencias de la época.

)Qué significado tiene lo nacional en la era de la globalización? Ya es de sentido común hablar de una **desnacionalización por globalización**. La congruencia de los espacios sociales, económicos, políticos y culturales que estableció el Estado nacional a comienzos del siglo pasado es reemplazada

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

por la yuxta y sobreposición de múltiples circuitos. Son evidentes las dificultades del Estado en coordinar y regular la economía "nacional" (de la cual dependen, sin embargo, el empleo y los ingresos de la población) y en obtener los recursos tributarios para las inversiones sociales (sin provocar una fuga de capitales). Los acuerdos internacionales (desde los derechos humanos hasta normas medioambientales) y, por sobre todo, las reglas de facto que establecen los grandes fondos de inversión tienden a disminuir la soberanía externa e interna del Estado. Ello puede socavar su eficiencia y su legitimidad. La globalización afecta la eficiencia del Estado en promover un proceso económico libre de "turbulencias" y en asegurar a cada individuo similares oportunidades de decidir su destino. Y ello mina su legitimidad. El Estado enfrenta una mayor demanda de intervención al mismo tiempo que ve restringido su campo de acción.

Por cierto, el Estado nacional no desaparece; se transforma. El deviene el intermediario privilegiado entre los espacios nacionales y los procesos transnacionales. El desafío de la sociedad global exige una arquitectura de gobierno de múltiples niveles. El Estado ha de fortalecer su penetración nacional, articulándose con las iniciativas de los municipios y las regiones, a la vez que se proyecta hacia afuera, promoviendo ciertas tendencias de la globalización y frenando o amortiguando sus consecuencias indeseadas. De este modo puede operar como un filtro de selección y fomentar un desarrollo endógeno que sea sustentable en el nuevo marco postnacional.

Pero existe además una **desnacionalización por individualización**, creada por el distanciamiento que adoptan las personas en relación a una supuesta "identidad nacional". Esta es no sólo la instancia que permite a todos los ciudadanos sentirse parte de un todo, sino también la figura que encarna la continuidad entre el pasado y el futuro. La individualización modifica los lazos de identificación, debilitándose las identidades colectivas en cuyo seno se forman las biografías individuales. Además, se difuminan los sentimientos de pertenencia y arraigo. Así, los fenómenos del multiculturalismo y multietnicidad cuestionan la idea misma de una "sociedad nacional". Súbitamente parece diluirse lo que era el universo normal y natural desde generaciones: la sociedad nacional. Cambia el marco de referencia habitual y ello trastoca no solamente los mapas mentales con los cuales se interpreta habitualmente la realidad social; por sobre todo afecta la conciencia de fraternidad sobre la cual descansa la ciudadanía.

En América Latina, se habla mucho de la cara externa de la soberanía: la soberanía nacional. Se discute con menor ahinco su cara interna: la soberanía popular. Sin embargo, debería ser evidente que los cambios sociales afectan el ejercicio de la ciudadanía. El debilitamiento de lo nacional socava el "cemento" valórico y cultural que cohesiona la vida en común. Corroe pues el sustrato de la deliberación ciudadana. Simultáneamente empero, el cuestionamiento de la nación como valor superior y perenne brinda una gran oportunidad: el orden social puede ser reflexionado en tanto tarea colectiva y permanente.

La constelación postnacional permite desvincular la ciudadanía de su interpretación nacionalista. La globalización crea un distanciamiento que permite desmistificar ciertas evocaciones de "el pueblo" y "la nación". Al desvanecerse esas identidades predeterminadas, resulta más fácil reconocer en la ciudadanía fundamentalmente una práctica. Desde ya, particularmente en los países con fuerte

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

migración, la ciudadanía se define menos por el espacio territorial que por el ámbito comunicativo.

Resumiendo el punto: ya no se puede hablar de **la** comunidad nacional (si es que alguna vez se pudo). La vida social consiste de múltiples y muy diversas comunidades que ya no se dejan englobar bajo una identidad única. Parece pues necesario pensar a la "sociedad nacional" en otros términos. Más que el territorio, parecen ser los universos simbólicos y los imaginarios colectivos, las conversaciones sociales y deliberaciones políticas los que configuran "lo nacional".

LA DIVERSIDAD DE LA CULTURA

Suele afirmarse que la globalización conduce a una homogenización de los bienes, de los estilos de vida e incluso de las representaciones simbólicas, destruyendo la diversidad de las culturas nacionales. Otros denuncian, por el contrario, la pérdida de unidad nacional a raíz de la diferenciación de valores y lenguajes, de biografías y creencias que produce la individualización. Una mirada más atenta descubre, sin embargo, que la uniformidad convive con la distinción, la heterogeneidad con pautas globales. Es hora de reconocer, que todas las culturas nacionales se constituyen y desarrollan en contacto con "ideas foráneas", que "lo propio" nace en intercambio y junto con "lo ajeno". El proceso de diferenciación atañe la cultura del mismo modo que a otros campos de la vida social. El resultado es una gran diversidad cultural y la mezcla y rearticulación de tradiciones, símbolos y prácticas de los más diversos orígenes.

Esta hibridación cultural (García Canclini 1995) representa una oportunidad para la sociedad pues crea una riqueza nunca antes conocida. Se rompen los cercos impuestos por la inercia y afloran múltiples subculturas. Se desvanece la referencia a una "cultura nacional" como eventual fundamento de alguna "unidad nacional". Existe una diversidad de "nosotros" que ya no se deja resumir en alguna identidad.

Hacer de la diversidad social un orden pluralista, exige un trabajo cultural. Hay que abandonar la idea de unidad y trabajar sobre la articulación de las diferencias. En algunos casos, habrá que crear los lenguajes que puedan dar voz y visibilidad a esas diferencias; en otros, faltan los puentes que permitan transitar entre ellas. A veces habrá que promover y defender las identidades locales contra las dinámicas poderosas de la globalización; pero otras veces, hay que someter cierto localismo autoreferido a los aires innovadores de las grandes transformaciones. No existe una política cultural única; también ella ha de diversificarse precisamente para poder cumplir su papel articulador.

En el ámbito cultural las reacciones son particularmente sensibles. Sobre todo cuando los cambios ocurren de manera abrupta y rápida, la gente suele sentirse desgarrada entre lo que transmiten las tradiciones heredadas y lo que exigen los nuevos conocimientos. Esta disonancia cognitiva es resuelta a veces por una afirmación cerrada del orden recibido. Para escapar a las tensiones, la gente se repliega a una trinchera consagrada, estableciendo muros impermeables en torno a sus verdades.

Por otro lado, la innovación súbita del habitat cultural puede diluir las formas de vida históricamente

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

arraigadas. Se tiende a perder el soporte que ofrece la historia a la convivencia social. Lo sagrado, los mitos y todo lo que por generaciones era "normal y natural", sustraído a toda discusión, parece evaporarse en el aire. Ello crea desarraigo y desamparo. Pero las experiencias pasadas no son necesariamente obsoletas. Por el contrario, pueden ser testimonio de sacrificios y portadores de aspiraciones que otorgan sentido a la vida actual. Incluso las luchas de las generaciones anteriores, leídas críticamente, ofrecen "lecciones de la historia" que permiten comprender las encrucijadas del presente.

LA TRANSFORMACION ECONOMICA

Mencionar las transformaciones económicas sólo al final de los desafíos, permite visualizarlas como una dimensión más de las actuales transformaciones de la sociedad. Con frecuencia la economía es considerada de manera aislada, siendo ignoradas las conexiones que la vinculan necesariamente a la calidad de la vida social y de la democracia. Durante demasiado tiempo las variables macroeconómicas han sido sacralizadas como valores superiores del desarrollo. Hoy es evidente que, junto con cuidar en el día a día las condiciones básicas del crecimiento, parece necesario reorientar la perspectiva básica del "modelo" para fortalecer su sustentabilidad.

Las agencias financieras multilaterales como el Banco Mundial revisan el llamado Consenso de Washington y hacen hincapié que ya no bastan la estabilidad macroeconómica, el control de la inflación y la liberalización del comercio. El PNUD por su parte, a través de los Informes de Desarrollo Humano, muestra año a año las distintas facetas del reto básico: hacer de las personas el sujeto de la modernización. Se trata de un imperativo normativo, pero también de una exigencia derivada de la experiencia práctica. Está visto que el buen funcionamiento de la economía de mercado presupone un desarrollo sustentable, equitativo y democrático.

Una economía social de mercado es aquella que fomenta y fortalece las capacidades individuales y sociales de las personas. No basta crear oportunidades individuales. Sólo robusteciendo las capacidades sociales, las estrategias de modernización pueden llegar a ser socialmente sustentables. Por eso, diversos estudios han reiterado la necesidad de evaluar las transformaciones productivas como mecanismos de integración social (Bagnasco 1988, Krugman 1997, Rodrik 1997, Sen 1995).

De esta perspectiva se derivan orientaciones concretas. En primer lugar, la necesidad de enfocar la inserción en los mercados mundiales de modo que ella sea compatible con las necesidades de la cohesión social. La apertura masiva al exterior debe estar acompañada de una dinamización del mercado interno. El mercado por si solo no potencia los esfuerzos endógenos. Se requieren medidas específicas para fortalecer las redes en el ámbito local. Ello implica, en segundo lugar, enfocar la economía nacional en conjunto con toda la diversidad de las economías al nivel subnacional. Como se dijo, la localización no es sino la otra cara de la globalización. Aún más, es a través de tales anclajes locales que se puede modelar la globalización.

Finalmente y por sobre todo, parece indispensable prestar mayor atención al nexo entre la estructura

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

productiva y la subjetividad de la gente. Ella demanda no sólo acceso a bienes y servicios de calidad. Reivindica asimismo ser reconocida en su dignidad personal e identidad social, ser protegida de los infortunios y ser acogida como integrante de pleno derecho en la comunidad. Esto, el mercado por si solo, por eficiente que sea, no lo realiza. Vale decir, sería ilusorio concebir al mercado como el principio organizativo de la vida social. Es lo que nos conduce a revisar los déficits de la democracia en la región.

UNA DEMOCRACIA DEFICITARIA

Abordo en último lugar a la democracia porque ella permite resumir los desafíos de gobernabilidad que plantea la configuración de una sociedad global. En los puntos anteriores he tratado de bosquejar algunos de los rasgos que caracterizan la nueva constelación. El redimensionamiento del espacio y del tiempo, la reestructuración de la trama social, económica y cultural, la redefinición de lo nacional, todo ello crea un nuevo contexto. Las sociedades latinoamericanas están insertas en un nuevo marco de referencia y éste plantea un conjunto de desafíos de gobernabilidad.

1. Gobernar los cambios

La sociedad global no obedece a un "piloto automático" que, a la manera de ciertos manuales económicos, garantiza el equilibrio espontáneo de las tendencias en juego. No incluye mecanismos de autoregulación que habría que dejar operar sin interferencias. En consecuencia, no bastan estrategias adaptativas. Si la sociedad global no es un orden natural, entonces es un orden construido. Son las personas quienes producen y conducen los cambios, por complejos que sean los procesos. Y hay que evaluar nuestro régimen de gobierno bajo este punto de vista. ¿Permite la democracia gobernar los cambios en curso?

La democracia y la gobernabilidad suelen ser analizados en términos de su desempeño institucional tanto por la legitimidad de sus instituciones como por la eficiencia de su acción. Sin embargo, hay que decirlo con claridad: el enfoque habitual de la gobernabilidad no permite enfrentar las transformaciones en curso. La política institucional por si sola no tiene los recursos ni las capacidades de conducir los procesos de transformación social. Estamos ante una situación paradójica: la globalización que divulga el ideario democrático al mismo tiempo restringe la capacidad de la democracia de moldear dicha constelación. La diferenciación de la sociedad sustrae los diversos campos -desde el arte y la ciencia hasta la economía- al control político. Puesto en perspectiva histórica: la democratización en la región tiene lugar en el momento mismo en que la "domesticación democrática del capitalismo" (Scharpf 1998,228) aportada por el Estado Social se debilita. No disponemos de una instancia central y un poder jerárquico que por si solos logren articular y ordenar al conjunto de la sociedad.

Anteriormente, la democracia social era reivindicada como una exigencia normativa, derivada del principio de igualdad. Hoy en día, ella representa además una demanda de gobernabilidad. Se requiere una estructura de gobierno que involucre a la sociedad entera. Es lo que pretende expresar

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

la noción de **governance**, incluyendo la reivindicación de una "global governance" (Messner 1998). Ella alude a la necesaria cooperación de Estado y Sociedad Civil, de actores políticos y económicos, de instancias de coordinación local, regional, nacional e internacional; en fin, una gobernabilidad basada en la articulación de múltiples instituciones en múltiples niveles. Solo un gobierno de tal complejidad puede hacer cara a la complejidad de la sociedad global.

2. Las transformaciones de la subjetividad

Los estudios de la sociedad global y de su gobernabilidad suelen enfatizar los elementos estructurales: los flujos desregulados de capitales e información, los circuitos productivos y tecnológicos, las migraciones y las comunicaciones. Sin embargo, dichos análisis no contemplan las profundas transformaciones de la subjetividad. En las páginas anteriores he intentado mostrar que la reestructuración del espacio y del tiempo, el debilitamiento de la sociedad nacional y la hibridación de las culturas modifican las coordenadas básicas de la convivencia social. Ello plantea un segundo desafío para el gobierno democrático: vincular las estrategias de modernización con los cambios de valores y hábitos, de normas y experiencias que conformaban la sociabilidad cotidiana de la gente.

Podemos apreciar en la vida diaria como, de modo paralelo a la globalización, los procesos de individualización transforman el modo de vida habitual. Especialmente en América Latina, región de fuerte tradición comunitaria, la individualización tendrá un fuerte impacto en los próximos años. Las personas se desprenden de sus antiguas tradiciones y vinculaciones y se ven forzadas a definir por su cuenta el sentido de su vida. En lugar de obedecer las pautas de acción fijadas de antemano, ellas han de negociar las reglas y los significados que rigen la interacción social. Se modifican asimismo las relaciones de familia, la intimidad y la sexualidad. El mismo Yo, liberado de las anteriores estructuras de socialización, cambia y enfrenta nuevas tribulaciones (Giddens 1995; Ehrenberg 1998).

Saltan a la vista los efectos de este proceso para las identidades colectivas. La identificación con religión, nación o clase social se desdibuja. Se debilitan las nociones que tradicionalmente simbolizaban a "la comunidad". En cambio, se van configurando nuevas identidades, más flexibles, de geometría móvil, entre las cuales las personas transitan sin demasiado compromiso.

Subrayo el punto: está emergiendo otra subjetividad y otro tipo de vínculo social. Y lograremos gobernar los cambios sólo si nos hacemos cargo de estas dimensiones. A raíz de las transformaciones psicosociales y culturales, cuyos alcances apenas sospechamos, las personas son otras. Parece ser otra su personalidad, otros sus miedos y anhelos, otra su manera de involucrarse, de luchar y de cooperar. Estos cambios en la esfera microsocia afectan al ámbito político. La dimensión simbólica del Estado, la democracia representativa, el papel de los partidos políticos, el ámbito de lo público, todo ello está teñido de subjetividad. Por lo tanto, la redefinición de la individualidad, de las identidades colectivas y, en general de la subjetividad obliga a revisar la idea que nos hacemos de un "buen gobierno" (Lechner 1999).

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

3. Apertura y cierre de la sociedad

Toda sociedad combina elementos de apertura y de cierre. En los últimos años se ha hecho hincapié en la necesaria apertura de nuestros países hacia fuera. En cambio, se ha prestado menos atención al hecho de que toda sociedad implica también un "cierre". Esto es, la delimitación de un nosotros respecto de los otros. Apertura y cierre son dos caras de la vida social (Habermas 1998b). Ahora, en la medida en que las fronteras territoriales se vuelven porosas y se desvanece "lo nacional", ¿cuáles son los límites que distinguen una sociedad de otra? ¿Cuáles son los criterios de inclusión/exclusión que estructuran la integración del orden social?

El tercer desafío concierne la delimitación de "lo propio" en el marco de una "sociedad global". Formulado en términos muy generales: este "cierre" tiene que ver con la elaboración de un "sentido de orden" compartido. Vale decir, existe sociedad cuando "vivir juntos" tenga un sentido para quienes conviven. En dicha elaboración convergen múltiples procesos: el reconocimiento recíproco entre los integrantes, las representaciones simbólicas de la convivencia, la densidad y la calidad de los vínculos sociales, las formas de establecer las diferencias, de procesar los conflictos y de negociar los acuerdos, tanto la memoria histórica de haber producido el orden existente como la generación de horizontes compartidos de futuro. Se trata, en suma, de procesos eminentemente culturales.

Es en este contexto que, a mi juicio, debemos situar la construcción de la democracia en nuestros países. A pesar de los esfuerzos realizados, todavía no aprendemos su nuevo significado. No conocemos bien su modo real de funcionar como "sistema político" y su papel en la reestructuración de la sociedad. Ni mucho menos sabemos la que los ciudadanos esperan de ella. Los procesos de democratización parecen carecer de discurso acerca de sus propios objetivos. ¿Para qué sirve la democracia? O, dicho en la terminología de moda: ¿cuál es la productividad de la política?

Creo que el sentido de la política radica precisamente en la elaboración de aquél "sentido de vivir juntos". A través de sus tareas de representación, regulación y coordinación, la democracia cumple su misión central: construir un mundo común. Este es el sentido originario de la soberanía popular: son los ciudadanos los responsables de decidir el orden de su convivencia. Las formas de ejercer la autodeterminación cambian; ahora debemos encontrar nuevas respuestas para hacer frente a los desafíos señalados. ¿Cómo actualizar "lo nacional" cuando los límites de "lo propio" se desdibujan? ¿Cómo regenerar identidades colectivas en medio de una creciente "pluralización" de la sociedad?

La respuesta - al menos, parte relevante de ella - proviene de la ciudadanía. Es la ciudadanía la que traduce la diversidad de la sociedad y la pluralidad de identidades en una voluntad política y en un esfuerzo colectivo. Valga, a modo de resumen, una cita del discurso de Jürgen Habermas ante el partido sociodemócrata alemán. "La lista de problemas que se imponen hoy a cualquier lector de diarios puede transformarse en una agenda política solamente si existe un destinatario el cual - y al cual - se atribuye todavía una transformación deliberada de la sociedad. El diagnóstico de conflictos sociales se transforma en un listado de otros tantos desafíos políticos recién cuando (..) los ciudadanos unidos de una comunidad democrática puedan moldear su entorno social y desarrollar

¡Error! Marcador no definido.
•Error! Marcador no definido

las capacidades de acción requeridas para tal intervención." (Habermas 1998 b,93)

(*) Miembro del Programa de Desarrollo Humano del PNUD, Chile.

El texto se apoya en el capítulo 2 del Informe de Desarrollo Humano en Chile 2000 y las discusiones con mis colegas Pedro Guell, Rodrigo Márquez y Eugenio Ortega (coordinador). Por supuesto, lo expuesto es de responsabilidad exclusiva del autor y no compromete a la institución.

BIBLIOGRAFÍA

- Bascagno, Arnaldo. 1988. La costruzione sociale del mercato, Il Mulino
- Bauman, Zygmunt. 1998. Globalization The Human Consequences, Politiy Press
- Beck, Ulrich. 1998 a. Politik der Globalisierung, Suhrkamp, Frankfurt
- Beck, Ulrich. 1998 b. Perspektiven der Weltgesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt
- Borja, Jordi & M. Castells. 1997. Local y global. Taurus, Madrid
- Castells, Manuel. 1999. Globalización, identidad y estado en America Latina, Temas de Desarrollo Humano Sustentable, Santiago
- Dahrendorf, Ralf. 1998. Anmerkungen zur Globalisierung, en U.Beck (ed.) 1998 b
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon. 1997. La nueva era de las desigualdades, Ed. Manantial, Buenos Aires
- García Canclini, Nestor. 1995. Culturas híbridas. Ed. Sudamericana, Buenos Aires
- Giddens, Anthony, 1995. Modernidad e identidad del yo, Península, Barcelona
- Habermas, Jürgen. 1998 a. Jenseits des Nationlstaats? en U.Beck (ed): Politik de Globalisierung, Suhrkamp, Frankfurt
- Habermas, Jürgen. 1998 b. Die postnationale Konstellation, Suhrkamp, Frankfurt
- Krugman, Paul. 1997. El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad. Grijalbo, Barcelona
- Lechner, Norbert. 1995. La política ya no es lo que fue, en Nexos México, diciembre
- Lechner, Norbert. 1999. El Estado en el contexto de la modernidad; en Lechner, Millán, Valdés (comps): Reforma del Estado y coordinación social, Plaza&Valdés - UNAM, México
- Messner, Dirk. 1998. Die Zukunft des Staates und der Politik, Dietz, Bonn
- Robertson, Roland. 1995. Glocalization. Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity, en Featherstone, Lasch, Robertson (eds) Global Modernities, Sage, Londres
- Rodrik, Dani. 1997. Has Globalization gone too far?, Institute for International Economics, Washington
- Scharpf, Fritz. 1998a. Demokratie in der transnationalen Politik, en U.Beck (ed) 1998 a.
- Sen, Amartya. 1995. Nuevo examen de la desigualdad, Alianza, Madrid